

RIKSBANKENS JUBILEUMSFOND

Forskningsprojekt: Statlig Regional Förvaltning

REGIONAL FÖRVALTNING OCH REGIONAL PLANERING

**en undersökning av planeringsprocess, planinnehåll
och planeffekter i länsprogram 70**

Björn Beckman

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

LUNDS UNIVERSITET

Meddelande 1977:1

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	
1.1	TEMA	1
1.2	DEN KOMPARATIVA METODEN	6
1.3	MATERIAL INSAMLAT INOM FORSKNINGSPROJEKTET	8
2	REGIONALPOLITIK, SAMHÄLLSPLANERING, REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING	13
2.1	INLEDNING	13
2.2	REGIONALPOLITIK	16
2.21	Regionalpolitikens intentioner	16
2.22	Regionalpolitik - ekonomiskt stöd till näringslivet och lokaliseringspolitik	20
2.23	Regionalpolitik - andra beslut med med- vetna regionalpolitiska effekter	22
2.3	SAMHÄLLSPLANERING	24
2.4	REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING	27
2.41	Den regionala förvaltningens organisation	28
2.42	Kommunblocksreformens fullföljande	30
2.43	Den regionala utvecklingsplaneringens uppläggning	31
2.44	Den regionala utvecklingsplanens innehåll	32
2.5	SAMMANFATTNING	36
3	REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING OCH DET POLITISKA SYSTEMET	37
3.1	DET POLITISKA SYSTEMET	37
3.2	DET REGIONALA BESLUTSFATTANDET	43
3.3	REFERENSRAM	47
3.31	Det regionala planeringsorganets omgivning - delsamhällets karaktär	47
3.32	Det regionala planeringsorganets autonomi och påverkansförmåga - relativ autonomi	55
3.33	Det regionala planeringsorganets organi- sationsstruktur	57
3.34	Förankring av länsprogrammet i regionen	60
3.4	SAMMANFATTNING	64
4	REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING	65
4.1	PLANERING	65
4.11	Regional utvecklingsplanering - planering enligt plansynen eller processynen på planering	69
4.2	SAMHÄLLSPLANERING	72
4.3	REGIONBEGREPPET	72
4.4	SAMMANFATTNING	74

RECHENKUNSTEN, RECHENKUNSTEN, RECHENKUNSTEN

1.1	RECHENKUNSTEN
1.2	RECHENKUNSTEN
1.3	RECHENKUNSTEN
1.4	RECHENKUNSTEN
1.5	RECHENKUNSTEN
1.6	RECHENKUNSTEN
1.7	RECHENKUNSTEN
1.8	RECHENKUNSTEN
1.9	RECHENKUNSTEN
2.0	RECHENKUNSTEN
2.1	RECHENKUNSTEN
2.2	RECHENKUNSTEN
2.3	RECHENKUNSTEN
2.4	RECHENKUNSTEN
2.5	RECHENKUNSTEN
2.6	RECHENKUNSTEN
2.7	RECHENKUNSTEN
2.8	RECHENKUNSTEN
2.9	RECHENKUNSTEN
3.0	RECHENKUNSTEN
3.1	RECHENKUNSTEN
3.2	RECHENKUNSTEN
3.3	RECHENKUNSTEN
3.4	RECHENKUNSTEN
3.5	RECHENKUNSTEN
3.6	RECHENKUNSTEN
3.7	RECHENKUNSTEN
3.8	RECHENKUNSTEN
3.9	RECHENKUNSTEN
4.0	RECHENKUNSTEN
4.1	RECHENKUNSTEN
4.2	RECHENKUNSTEN
4.3	RECHENKUNSTEN
4.4	RECHENKUNSTEN
4.5	RECHENKUNSTEN
4.6	RECHENKUNSTEN
4.7	RECHENKUNSTEN
4.8	RECHENKUNSTEN
4.9	RECHENKUNSTEN
5.0	RECHENKUNSTEN



5	DET REGIONALA PLANERINGSORGANETS OMGIVNING	75
5.1	SOCIO-EKONOMISK STRUKTUR	75
5.11	Det regionalpolitiska problemet	76
5.12	Förändringar	76
5.13	Tillståndet i regionerna 1970	82
5.14	Kombination av förändringar och tillstånd i regionerna	86
5.15	Regiontyperna och regionalpolitik	89
5.2	GEOGRAFISK STRUKTUR	94
5.21	Regiontyp och geografisk struktur	101
5.3	POLITISK STRUKTUR	102
5.31	Regiontyp och politisk struktur	107
5.32	Centerpartiets ställning	108
5.33	Politiska förhållanden i planeringsrådet	109
5.4	SAMMANFATTNING	
6	PLANERINGSPROCESSEN	117
6.1	RELATIV AUTONOMI	118
6.11	Styrning av det regionala planeringsorganet	120
6.12	Det regionala planeringsorganets kontakter med nationell nivå	121
6.13	Det regionala planeringsorganets möjligheter till påverkan	122
6.14	Det regionala planeringsorganets uppfattning om den relativa autonomin	126
6.15	Ytterligare informationsinsamling	127
6.16	Individanalys	127
6.17	Sammanfattning	128
6.2	ORGANISATIONSSTRUKTUR	130
6.21	Organisationsstrukturens utformning	131
6.211	Organisatorisk utformning och planeringsprocess i det regionala planeringsorganet enligt anvisningarna till länsprogram 70	131
6.212	Faktisk organisationsstruktur	133
6.213	Det regionala planeringsorganets resurser	138
6.214	Individanalys	142
6.22	Ledamöternas integrering i planeringsorganet	144
6.221	Ledamöternas integrering i planeringsorganet och regiontyp, resp geografisk och politisk struktur	150
6.222	Sammanfattning	152
6.223	Individanalys	152
6.23	Sammanfattning	153
6.3	FÖRANKRING AV LÄNSPROGRAMMET I REGIONEN	154
6.31	Förankring enligt anvisningarna till länsprogrammet	156
6.32	Faktisk förankring	157

6.33	Graden av förankring av länsprogrammet	158
6.331	Graden av förankring och regiontyp, resp geografisk och politisk struktur	163
6.332	Sammanfattning	165
6.333	Individanalys - tjänstemännen	166
6.334	Individanalys - ledamöterna	169
6.34	Sammanfattning	172
6.4	PLANBESLUTET	174
6.41	Beslutet i planeringsrådet	174
6.42	Beslutet i länsstyrelsens lekmannastyrelse	175
6.43	Jämförelse med andra undersökningar	177
6.44	Sammanfattning	178
6.5	SAMMANFATTNING	179
6.51	Variationen i planeringsprocessen	179
6.52	Ledamöternas integrering och graden av förankring av länsprogrammet	189
6.53	Individanalys	193
7	PLANINNEHÅLL	195
7.1	PLANERAD BEFOLKNINGSUTVECKLING	197
7.11	Planerad befolkningsutveckling och regiontyp	198
7.12	Planerad befolkningsutveckling som förändring av tidigare utveckling	201
7.13	Sammanfattning	204
7.2	ORTSKLASSIFICERINGEN	205
7.3	PLANERADE REGIONALPOLITISKA HANDLINGSLINJER	210
7.31	Föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer i de "rika" regionerna	212
7.32	Föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer i den "inre periferin"	213
7.33	Föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer i de "fattiga" regionerna	214
7.34	Sammanfattning	215
7.4	OFFENTLIGA INVESTERINGAR	216
7.41	Planerade offentliga investeringar	221
7.42	Planerade statliga investeringar	223
7.43	Planerade landstingskommunala investeringar	226
7.44	Planerade primärkommunala investeringar	229
7.5	SAMMANFATTNING	232
8	PLANEFFEKTER	240
8.1	RIKSDAGENS UTVÄRDERING AV LÄNSPROGRAM 70	240
8.11	Länens befolkningsramar	241
8.12	Ortsklassificeringen	244
8.13	Utlokaliseringen av central statlig förvaltning och lokaliseringen av den nya högskolan samt stödområdets avgränsning	246
8.14	Sammanfattning	248

8.2	UTVÄRDERING AV LÄNSPROGRAM 70 - NÅGRA RESULTAT	248
8.21	Faktisk befolkningsutveckling	251
9	SAMMANFATTNING	263
9.1	PLANERINGSPROCESSEN	265
9.2	PLANINNEHÅLL	267
9.3	PLANEFFEKTER	270
9.4	SUMMERING	271
10	SUMMARY	272

BILAGA

LITTERATURFÖRTECKNING

MEDDELANDE FRÅN STATSIVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN, LUND

1.1	Regioner och länsprogram i Sverige	28
1.2	Regioner och länsprogram i Danmark	30
1.3	Regioner och länsprogram i Norge	32
1.4	Regioner och länsprogram i Finland	34
1.5	Regioner och länsprogram i Tyskland	36
1.6	Regioner och länsprogram i Frankrike	38
1.7	Regioner och länsprogram i Storbritannien	40
1.8	Regioner och länsprogram i Nederländerna	42
1.9	Regioner och länsprogram i Belgien	44
1.10	Regioner och länsprogram i Italien	46
1.11	Regioner och länsprogram i Spanien	48
1.12	Regioner och länsprogram i Portugal	50
1.13	Regioner och länsprogram i Grekland	52
1.14	Regioner och länsprogram i Irland	54
1.15	Regioner och länsprogram i Island	56
1.16	Regioner och länsprogram i Norge	58
1.17	Regioner och länsprogram i Danmark	60
1.18	Regioner och länsprogram i Sverige	62
1.19	Regioner och länsprogram i Finland	64
1.20	Regioner och länsprogram i Tyskland	66
1.21	Regioner och länsprogram i Frankrike	68
1.22	Regioner och länsprogram i Storbritannien	70
1.23	Regioner och länsprogram i Nederländerna	72
1.24	Regioner och länsprogram i Belgien	74
1.25	Regioner och länsprogram i Italien	76
1.26	Regioner och länsprogram i Spanien	78
1.27	Regioner och länsprogram i Portugal	80
1.28	Regioner och länsprogram i Grekland	82
1.29	Regioner och länsprogram i Irland	84
1.30	Regioner och länsprogram i Island	86
1.31	Regioner och länsprogram i Norge	88
1.32	Regioner och länsprogram i Danmark	90
1.33	Regioner och länsprogram i Sverige	92
1.34	Regioner och länsprogram i Finland	94
1.35	Regioner och länsprogram i Tyskland	96
1.36	Regioner och länsprogram i Frankrike	98
1.37	Regioner och länsprogram i Storbritannien	100
1.38	Regioner och länsprogram i Nederländerna	102
1.39	Regioner och länsprogram i Belgien	104
1.40	Regioner och länsprogram i Italien	106
1.41	Regioner och länsprogram i Spanien	108
1.42	Regioner och länsprogram i Portugal	110
1.43	Regioner och länsprogram i Grekland	112
1.44	Regioner och länsprogram i Irland	114
1.45	Regioner och länsprogram i Island	116
1.46	Regioner och länsprogram i Norge	118
1.47	Regioner och länsprogram i Danmark	120
1.48	Regioner och länsprogram i Sverige	122
1.49	Regioner och länsprogram i Finland	124
1.50	Regioner och länsprogram i Tyskland	126
1.51	Regioner och länsprogram i Frankrike	128
1.52	Regioner och länsprogram i Storbritannien	130
1.53	Regioner och länsprogram i Nederländerna	132
1.54	Regioner och länsprogram i Belgien	134
1.55	Regioner och länsprogram i Italien	136
1.56	Regioner och länsprogram i Spanien	138
1.57	Regioner och länsprogram i Portugal	140
1.58	Regioner och länsprogram i Grekland	142
1.59	Regioner och länsprogram i Irland	144
1.60	Regioner och länsprogram i Island	146
1.61	Regioner och länsprogram i Norge	148
1.62	Regioner och länsprogram i Danmark	150
1.63	Regioner och länsprogram i Sverige	152
1.64	Regioner och länsprogram i Finland	154
1.65	Regioner och länsprogram i Tyskland	156
1.66	Regioner och länsprogram i Frankrike	158
1.67	Regioner och länsprogram i Storbritannien	160
1.68	Regioner och länsprogram i Nederländerna	162
1.69	Regioner och länsprogram i Belgien	164
1.70	Regioner och länsprogram i Italien	166
1.71	Regioner och länsprogram i Spanien	168
1.72	Regioner och länsprogram i Portugal	170
1.73	Regioner och länsprogram i Grekland	172
1.74	Regioner och länsprogram i Irland	174
1.75	Regioner och länsprogram i Island	176
1.76	Regioner och länsprogram i Norge	178
1.77	Regioner och länsprogram i Danmark	180
1.78	Regioner och länsprogram i Sverige	182
1.79	Regioner och länsprogram i Finland	184
1.80	Regioner och länsprogram i Tyskland	186
1.81	Regioner och länsprogram i Frankrike	188
1.82	Regioner och länsprogram i Storbritannien	190
1.83	Regioner och länsprogram i Nederländerna	192
1.84	Regioner och länsprogram i Belgien	194
1.85	Regioner och länsprogram i Italien	196
1.86	Regioner och länsprogram i Spanien	198
1.87	Regioner och länsprogram i Portugal	200
1.88	Regioner och länsprogram i Grekland	202
1.89	Regioner och länsprogram i Irland	204
1.90	Regioner och länsprogram i Island	206
1.91	Regioner och länsprogram i Norge	208
1.92	Regioner och länsprogram i Danmark	210
1.93	Regioner och länsprogram i Sverige	212
1.94	Regioner och länsprogram i Finland	214
1.95	Regioner och länsprogram i Tyskland	216
1.96	Regioner och länsprogram i Frankrike	218
1.97	Regioner och länsprogram i Storbritannien	220
1.98	Regioner och länsprogram i Nederländerna	222
1.99	Regioner och länsprogram i Belgien	224
1.100	Regioner och länsprogram i Italien	226

TABELLER

2.1	Näringsgrensutveckling under 1900-talet	15
2.2	De offentliga investeringarnas uppdelning på sektorer	35
3.1	Variabler som karakteriserar en regions socio-ekonomiska struktur	50
3.2	Variabler som karakteriserar en regions geografiska struktur	53
3.3	Variabler som karakteriserar en regions politiska struktur	54
3.4	Variabler som karakteriserar det regionala planeringsorganets relativa autonomi	57
3.5	Variabler som karakteriserar det regionala planeringsorganets organisatoriska utformning	60
3.6	Variabler som karakteriserar förankringen av den regionala utvecklingsplanen	62
5.1	Utveckling under perioden 1965-70 Regionprofil för regioner med regionala problem	79
5.2	Förändringar i de socio-ekonomiska variablerna under perioden 1965-70	81
5.3	Regionerna klassificerade efter förändringar i de socio-ekonomiska variablerna	82
5.4	Regionprofil för regioner med regionala problem, tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna för år 1970	84
5.5	Tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna för år 1970	85
5.6	Regionerna klassificerade efter tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna	86
5.7	Klassificering av regionerna i olika regiontyper efter förändringar och tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna	86
5.8	Regiontyp och det allmänna stödområdet	90
5.9	Regiontyp och skatteutjämningsbidrag	90
5.10	Regiontyp och lokaliseringsstöd till industriföretag 1.7.1965-30.6.1969	90
5.11	Regiontyp och tillgång på kvalificerad service, indexvärde och % av regionbefolkningen	92
5.12	Regiontyp och andelen regioninvånare som bor i kommunblock med "problematiske" industristruktur enligt fyra mått.	94
5.13	De geografiska strukturvariablerna	98

5.14	Indelning av regionerna efter geografisk struktur	99
5.15	Regionernas geografiska struktur och folkmängd, yta och befolkningstäthet samt regiontyp och folkmängd, yta och befolkningstäthet	99
5.16	De politiska strukturvariablerna	106
5.17	Regionerna indelade efter socialistisk resp icke-socialistisk politisk struktur	107
5.18	(1) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet	111
5.19	(2) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet	112
5.20	(3) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet	112
5.21	(4) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet	113
6.1 a	Möjlighet till påverkan och regiontyp	124
6.1 b	Möjlighet till påverkarna och geografisk struktur	125
6.1 c	Möjlighet till påverkan och politisk struktur	125
6.2	Informationskontakter i det regionala planeringsorganet och regiontyp	134
6.3	Kontaktprofil för planerarna och regiontyp	135
6.4	Kontaktprofil för facktjänstemännen och regiontyp	136
6.5	Det regionala planeringsorganets materiella resurser och regiontyp; indikator länsstyrelsens budget budgetåret 1970/71	139
6.6	Summaindex över ledamöternas integrering i planeringsorganet	146
6.7	Ledamöternas integrering i planeringsorganet enligt fyra faktorer	149
6.8 a	Ledamöternas integrering i planeringsorganet och regiontyp	150
6.8 b	Ledamöternas integrering i planeringsorganet och geografisk struktur	151
6.8 c	Ledamöternas integrering i planeringsorganet och politisk struktur	151
6.9	Aktivitetsindex och partitillhörighet - medelvärden	153

6.10	Summaindex över graden av förankring av länsprogrammet	159
6.11	Graden av förankring enligt fem indikatorer	162
6.12 a	Grad av förankring och regiontyp	164
6.12 b	Grad av förankring och geografisk struktur	164
6.12 c	Grad av förankring och politisk struktur	165
6.13	Samband mellan facktjänstemännens involvering i det regionala planeringsorganet och diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet	168
6.14	Ledamöternas involvering i samhället och partitillhörighet	169
6.15	Diskussions- och informationsaktivitet i politiska partier och andra organisationer	170
6.16	Involveringsindex och diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer	171
6.17	Involveringsindex och aktivitet i planeringsrådet	172
6.18	Aktivitet i planeringsprocessen och regiontyp	180
6.19	Aktivitet i planeringen och effekt av geografisk struktur resp effekt av socio-ekonomisk struktur	182
6.20	Aktivitet i planeringen och effekt av politisk struktur resp socio-ekonomisk struktur	184
7.1 a	Planerad befolkningsutveckling och regiontyp	199
7.1 b	Planerad befolkningsutveckling och geografisk struktur	199
7.1 c	Planerad befolkningsutveckling och politisk struktur	200
7.1 d	Planerad befolkningsutveckling och variation i påverkansmöjlighet	200
7.2 a	Planerad förändring av befolkningsutvecklingen och regiontyp	202
7.2 b	Planerad förändring av befolkningsutvecklingen och geografisk struktur	202
7.2 c	Planerad förändring av befolkningsutvecklingen och politisk struktur	203
7.2 d	Planerad förändring av befolkningsutvecklingen och variation i påverkansmöjlighet	203
7.3	De offentliga investeringarnas uppdelning på sektorer	217

7.4 a	Planerade offentliga investeringar i 22 regioner och regiontyp	221
7.4 b	Planerade offentliga investeringar i 22 regioner och geografisk struktur	222
7.4 c	Planerade offentliga investeringar i 22 regioner och politisk struktur	222
7.4 d	Planerade offentliga investeringar i 22 regioner och variation i påverkansmöjlighet	223
7.5 a	Planerade statliga investeringar och regiontyp	224
7.5 b	Planerade statliga investeringar och geografisk struktur	224
7.5 c	Planerade statliga investeringar och politisk struktur	225
7.5 d	Planerade statliga investeringar och variation i påverkansmöjlighet	225
7.6 a	Landstingens planerade investeringar och regiontyp	226
7.6 b	Landstingens planerade investeringar och geografisk struktur	227
7.6 c	Landstingens planerade investeringar och politisk struktur	227
7.6 d	Landstingens planerade investeringar och variation i påverkansmöjlighet	228
7.7 a	Planerade primärkommunala investeringar och regiontyp	230
7.7 b	Planerade primärkommunala investeringar och geografisk struktur	231
7.7 c	Planerade primärkommunala investeringar och politisk struktur	231
7.7 d	Planerade primärkommunala investeringar och variation i påverkansmöjlighet	231
7.8	Planinnehåll och effekt av geografisk struktur resp socio-ekonomisk struktur	234
7.9	Planinnehåll och effekt av politisk struktur resp socio-ekonomisk struktur	235
7.10	Planinnehåll och effekt av variation i påverkansmöjlighet från regionen resp socio-ekonomisk struktur	237
8.1	Antal regioner inom varje regiontyp vars planerade folkmängd befinner sig inom den av riksdagen beslutade befolkningsramen för år 1975	242

8.2	Jämförelse mellan nationellt beslutade befolkningsramar och de regionala planeringsorganens förslag	243
8.3	Jämförelse mellan nationellt beslutad planerad förändring av befolkningsutvecklingen och de regionala planeringsorganens förslag	243
8.4	Antal regioner i varje regiontyp där riksdagens beslut om regionala centra överensstämmer med förslagen i länsprogrammen	245
8.5	Antal regioner i resp regiontyp till vilken central statlig förvaltning utlokaliserats	247
8.6 a	Jämförelse mellan planerad befolkningsutveckling 1970-75 och faktisk befolkningsutveckling under samma period och regiontyp	252
8.6 b	Jämförelse mellan planerad befolkningsutveckling och faktisk befolkningsutveckling åren 1970-75 och geografisk struktur	253
8.6 c	Jämförelse mellan planerad och faktisk befolkningsutveckling under åren 1970-75 och politisk struktur	253
8.6 d	Jämförelse mellan planerad och faktisk befolkningsutveckling under åren 1970-75 och variation i påverkansförmåga	253
8.7 a	Jämförelse mellan planerad förändring och faktisk förändring av den regionala utvecklingen och regiontyp	254
8.7 b	Jämförelse mellan planerad och faktisk förändring av den regionala utvecklingen och geografisk struktur	255
8.7 c	Jämförelse mellan planerad och faktisk förändring av den regionala utvecklingen och politisk struktur	255
8.7 d	Jämförelse mellan planerad och faktisk förändring av den regionala utvecklingen och variation i påverkansmöjlighet	256
8.8 a	Dominans för primära centra och regiontyp	258
8.8 b	Primära centras dominans och geografisk struktur	259
8.8 c	Primära centras dominans och politisk struktur	259
8.8 d	Primära centras dominans och variation i påverkansmöjlighet från regionsamhället	260

FIGURER

1.1	En schematisk framställning av undersökningens referensram	4
2.1	Folkmängdens fördelning på riksområden perioden 1870-1970	14
2.2	Folkmängden i Sverige åren 1860-1970 fördelad på tätorter och glesbygd	14
2.3	Folkmängdsutveckling i Värmlands län perioden 1850-1970	14
2.4	Folkmängdsutveckling i Filipstads kommunblock perioden 1850-1970	14
2.5	Länsstyrelsens organisation före 1 juli 1971	30
2.6	Preliminär tidsplan och arbetsfördelning i sammanfattning	33
3.1	David Eastons flödesmodell för relationer mellan det politiska systemet och dess omgivningar	37
3.2	En schematisk framställning av undersökningens referensram	63
4.1	Den regionala förvaltningens situation i planeringssystemet	74
6.1	Planeringsprocess och regionalt planeringsorgans beslutsposition	118
6.2	Det regionala planeringsorganets organisationsstruktur enligt anvisningarna till länsprogram 70	132
8.1	Planerad och faktisk befolkningsutveckling, regiontyp och kommunerna uppdelade enligt ortsklassificeringen	262

FORSKNINGSPROJEKTET DEN STATLIGA REGIONALA FÖRVALTNINGEN OCH DESS OMGIVNING

Ett välkänt faktum är att den offentliga sektorn sedan det andra världskriget eller - kanske riktigare uttryckt - från och med det andra världskrigets början tagit en ständigt ökande andel av samhällets resurser i anspråk. En orsak till detta har varit att de politiska beslutsfattarna använt den offentliga förvaltningen som medel att lösa problem i samhället. Med de nya krav som kontinuerligt ställs på att det allmänna skall medverka till att förbättra människornas levnadsvillkor, skapas oupphörligen nya "problem", problem som är till för att lösas.

I den politiska debatten och i praktisk politik finner man i detta sammanhang ofta två typer av förslag till problemlösningar. Den ena är att införa nya verksamheter i den offentliga förvaltningen, den andra att - utan att så sker - förändra existerande organisation, t ex genom att skapa nya enheter, besluta ändrad indelning eller kompetensfördelning. En ny verksamhet medför praktiskt taget alltid en organisationsförändring, liksom en organisationsförändring ofta innebär att ny verksamhet igångsätts. I båda fallen används alltså den offentliga förvaltningen som instrument för problemlösning.

Den offentliga förvaltningen som instrument för problemlösning genom införande av nya verksamheter och genom organisationsförändringar bildar den ena utgångspunkten för forskningsprojektet.

Den andra utgångspunkten för projektet är inriktningen på den regionala nivån. Under senare år har den regionala förvaltningens roll i politik och administration alltmer trätt i förgrunden i debatten. Så har skett i diskussionen om regionalpolitiken, om samhällsplaneringen och om "länsdemokratien". Inom förvaltningsforskningen har den regionala nivån dock uppmärksamats relativt litet. Landstingen utgjorde undersökningsobjektet för ett del-

projekt inom kommunalforskningsgruppen.¹⁾ Men den statliga regionala förvaltningen utgör ett på det hela taget tämligen utforskat område, och någon vetenskaplig undersökning från senare tid kan knappast sägas föreligga.²⁾

Den förändrade organisation, som projektet studerar, är länsförvaltningen efter den partiella länsstyrelsereformen 1971. Problematiken kan karakteriseras av nyckelorden "decentralisering" och "medborgarinflytande".

De nya verksamheter som analyseras utgör tillsammans den sektorsövergripande planeringen på regional nivå. Nyckelordet här är "planering".

Den tredje utgångspunkten för projektet är inriktningen på ett studium av reformernas genomförande och resultat. En sådan inriktning har hög angelägenhetsgrad. Statens råd för samhällsforskning framhöll i sin framställning om anslag för budgetåret 1977/78:

Anmärkningsvärt är att stora reformer som genomförts inom landet hittills ej följts upp med undersökningar av reformernas praktiska verkningar. Denna brist är särskilt anmärkningsvärd med tanke på det noggranna statliga utredningsarbete, som ofta föregår reformer. Man vet i flera fall inte alls om en viss reform haft den effekt, som man från början hoppats på. I andra fall kan man efter lång tid konstatera, att de önskade effekterna uteblivit eller varit små jämfört med icke förutsedda negativa effekter. En energisk insats av samhällsvetenskaplig forskning för att utröna verkningarna av politiska beslut är därför påkallad. Härigenom skulle man på kort tid erhålla varningssignaler och snabbt kunna anpassa politiken efter de vunna erfarenheterna.

En grundläggande syn för projektet är härvid att förvaltningen har en väsentlig betydelse för hur av regering och riksdag beslutade

1) Se Leif Johansson, Lars-G Nilsson & Harry Petersson, Landstingskommunerna, en studie av politik och förvaltning på regional nivå (Den kommunala självstyrelsen, 5), 1975.

2) Den senaste undersökningen torde vara 40 år gammal. Se Olof Sörndal, Den svenska länsstyrelsen; uppkomst, organisation och allmänna maktställning, 1937. Värdefulla analyser och värdefullt material finns dock redovisade i de offentliga utredningarna på området. Se särskilt SOU 1950:28, Länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen; betänkande avgivet av 1948 års länsstyrelseutredning.

reformer förverkligas i samhället. Den gamla uppfattningen att det går en markant skiljelinje mellan politik och administration, att beslutade politiska riktlinjer "oproblematiskt" och utan inslag av politiska värderingar verkställs av administrationen, torde knappast ha några förespråkare längre i modern samhällsvetenskaplig forskning.

Forskningsprojektet består av tre delprojekt. Delprojekt A studerar organisationsförändringen på regional nivå. Temat är effekterna av länsförvaltningens omorganisation 1971 dels på den interna strukturen, dels på besluten. Omorganisationen innebar bl a att de viktigare besluten i länsstyrelsen skulle fattas av en "lekmannastyrelse". En viktig fråga för projektet är: Vilka blev effekterna av införandet av en lekmannastyrelse? Av projektets nyckelord behandlar detta delprojekt "decentralisering" och "medborgarinflytande".

Delprojekt B analyserar den sektorsövergripande planering, som kallas regional utvecklingsplanering och har titeln: Regional Förvaltning och Regional Planering, en undersökning av planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter i länsprogram 70. Temat är hur planeringssystemet för regional utvecklingsplanering fungerar i Sverige. Materialet hämtas till övervägande del från länsprogram 1970 (lp 70). Samtliga nyckelord behandlas, dock främst "planering".

Delprojekt C undersöker förhållandena i länen efter kommunblocksreformens slutliga genomförande 1974 och efter igångsättandet av hela den sektorsövergripande planeringen, dvs förutom den regionala utvecklingsplaneringen även den fysiska riksplaneringen och den regionala trafikplaneringen. Temat är hur det regionala planeringssystemet fungerar i samverkan mellan kommuner och länsförvaltning. Materialet är till väsentlig del hämtat från kommunernas framställningar och i fråga om den regionala utvecklingsplaneringen från länsplan 1974 (lp 74). De nyckelord som behandlas är "planering" och "medborgarinflytande".

En jämförelse mellan regionerna (länerna) ger möjligheter till en analys av "förklarande" slag. Ett gemensamt antagande är att strukturer, beslutsprocesser och effekter kan variera på grund av skillnader mellan regionerna i politiskt, socio-ekonomiskt och organisatoriskt hänseende.

Forskningsprojektet har varit knutet till Statsvetenskapliga institutionen i Lund. Det finansierades under ett utbyggnadsskede genom anslag från Statens råd för samhällsforskning. Sedan projektet fr o m den 1 juli 1973 påbörjats i full skala, har Riksbankens Jubileumsfond tillskjutit de erforderliga resurserna. Som medarbetare har tjänstgjort pol mag Bo Hagström (delprojekt A), pol mag Björn Beckman (delprojekt B) och pol mag Håkan Magnusson (delprojekt C). Projektledare har varit professor Nils Stjernquist.

I nära anslutning till forskningsprojektet har vid institutionen bedrivits ett annat särskilt forskningsprojekt om "Bostadspolitik på regional nivå", även det understött av Riksbankens jubileumsfond. För denna särskilda undersökning svarar närmast fil mag Bengt Norrving.

1 INLEDNING

1.1 TEMA

Detta arbete handlar om regional förvaltning och regional planering och undersöker planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter i länsprogram 70. Det utgör delprojekt B inom forskningsprojektet "Den statliga regionala förvaltningen och dess omgivning". Temat i undersökningen är den statliga regionala förvaltningens arbete med den regionala utvecklingsplaneringen. Denna planering är en sektorsövergripande planering. Som en ny typ av verksamhet inom den offentliga förvaltningen genomfördes på försök två etapper av regional utvecklingsplanering, dels länsplan 67, dels länsprogram 70. Det är den sistnämnda som analyseras i denna undersökning. Undersökningen har till syfte att i ett jämförande perspektiv belysa vissa aspekter på planeringsprocessen, planinnehållet och planeffekterna och analyserar den regionala utvecklingsplaneringen i samtliga regioner utom Gotlands län. I denna undersökning är alltså region och län synonyma begrepp.

Den regionala utvecklingsplaneringen genomförs och verkställs i samverkan mellan de tre förvaltningsnivåerna i samhället, nationell, regional och lokal. Tyngdpunkten i arbetet är förlagd till den regionala nivån, där länsstyrelsen hade huvudansvaret. Utgångspunkten för undersökningen är därför de regionala planerarnas och de regionala politiska beslutsfattarnas situation och de faktorer som bestämmer deras handlande i den regionala utvecklingsplaneringen.

I undersökningen antas att den viktigaste faktorn utgörs av de socio-ekonomiska förhållandena. Med socio-ekonomiska förhållanden menas sådant som folkmängd, åldersstruktur, yrkesstruktur och bösättningsmönster i regionen. Förändringar i de socio-ekonomiska förhållandena kombinerade med tillståndet i dessa förhållanden påverkar både direkt och indirekt, direkt därför att planerare och beslutsfattare uppfattar regioninvånarnas behov mot bakgrund av de socio-ekonomiska förhållandena, indirekt därför att regioninvånarnas upplevda behov, vilka beror på de socio-ekonomiska för-

hållandena, leder till krav på politiska beslut och handlingar. Den politiska uppfattningen bestämmer den politiska miljön i vilken det regionala planeringsorganet arbetar. De socio-ekonomiska variablerna kallas socio-ekonomisk struktur, de politiska politisk struktur.

Analysen av planeringsprocessen i länsprogram 70 avser arbetet i det regionala planeringsorganet och dess relationer till andra organ som också deltog i utformningen av länsprogrammet.

Det regionala planeringsorganets relation till nationell nivå kallas relativ autonomi. Med begreppet menas förhållanden som de informationskontakter, som förekom mellan tjänstemän på de två nivåerna, styrningen av regional nivå från nationell nivå och den regionala nivåns försök att påverka den nationella.

Länsprogram 70 utarbetades på regional nivå under medverkan av ett stort antal myndigheter inom länet. Länsstyrelsen hade huvudansvaret för arbetet. Man kan anta att de kontakter och det informationsutbyte som förekom mellan de olika organen i länen varierade liksom de resurser som användes. Dessa variabler kallas i undersökningen för organisationsstruktur. I länsstyrelsen fanns vid denna tidpunkt ett rådgivande förtroendemannaorgan benämnt planeringsrådet. Dess möjligheter att påverka länsprogram 70 antas bero på ledamöternas integrering i planeringsorganet. Ett högre deltagande av ledamöterna i planeringsprocessen antas innebära större påverkansmöjligheter och ett lägre deltagande mindre påverkansmöjligheter.

Under arbetet med länsprogrammet hade tjänstemän och ledamöter i planeringsrådet kontakter med kommuner, politiska partier och andra organisationer. Länsprogrammet förankrades i regionen även på så sätt att kommuner, landsting och i vissa fall andra organisationer genom remisser fick yttra sig över en preliminär version av länsprogram 70. Med förankring menas de möjligheter regionens invånare eller deras representanter haft att påverka utformningen av den regionala utvecklingsplaneringen.

Planeringsprocessen på regional nivå utmynnade i regionens förslag till regeringen om ett regionalpolitiskt handlingsprogram för regionen. Innehållet i detta förslag kallas länsprogrammets planinnehåll.

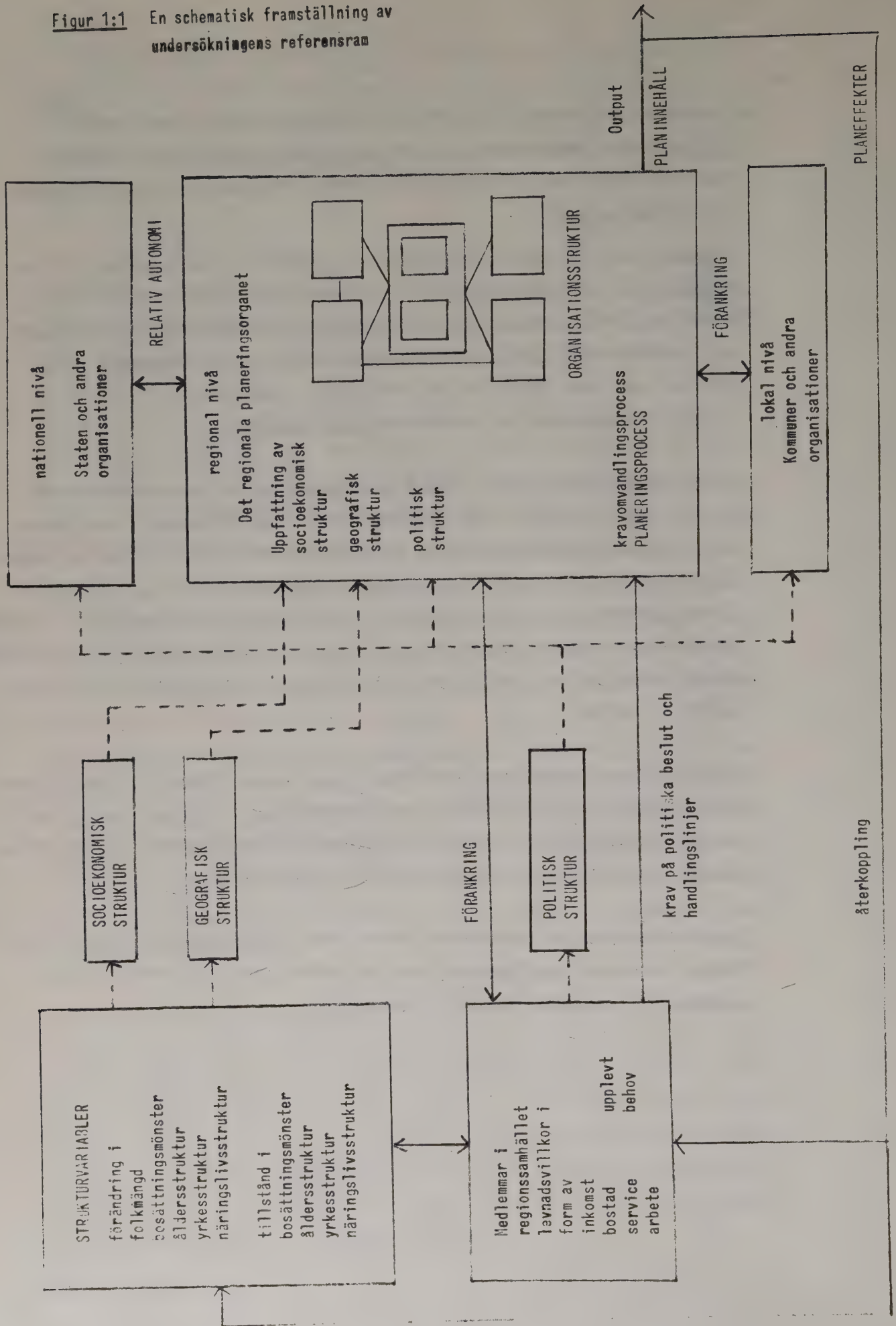
Regionernas förslag accepterades av regering och riksdag vid utvärderingen av länsprogram 70, dvs genom 1972 års regionalpolitiska beslut, i varierande omfattning. På samma sätt föreligger det variationer i överensstämmelsen mellan det planerade tillståndet och det faktiska tillståndet i regionerna för år 1975. I detta sammanhang kallas detta planeffekter.

Huvudfrågeställningen i denna undersökning är om variationer i den regionala miljön kan relateras till variationer i den regionala utvecklingsplaneringens process, innehåll och effekter. Mera preciserat kan denna frågeställning omformuleras till, varierar planeringsprocess, planinnehåll, planeffekter systematiskt i olika socio-ekonomiska regiontyper och erhålles ytterligare systematiska variationer vid en analys av regiontypernas geografiska och politiska struktur?

Man kan även antaga att det föreligger variationer i relativ autonomi, organisationsstruktur och förankring. Är antagandet riktigt kan man analysera om dessa variationer kan relateras till systematiska variationer i planinnehåll och planeffekter.

Undersökningens referensram presenteras schematiskt i figur 1.1. Undersökningens uppläggning och de relationer som studeras har schematiskt sammanställts i figur 1.2.

Figur 1:1 En schematisk framställning av undersökningens referensram



REGIONALPOLITIK: SAMHÄLLSPLANERING
REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING

en bakgrundsteckning

kapitel 2

REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING
OCH
DET POLITISKA SYSTEMET
referensramen

kapitel 3

REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING
planeringsbegreppet
samhällsplanering
regionbegreppet

kapitel 4

DET REGIONALA PLANERINGSORGANETS
OMGIVNING

socio-ekonomisk struktur
förändringar i
- folkmängd
- skattekraft
- yrkesstruktur
- urbanisering

tillstånd i
- skattekraft
- yrkesstruktur
- urbanisering

geografisk struktur
antal kommunblock
största kommunblocks dominans
residensortens dominans

politisk struktur
socialistiskt röstande

kapitel 5

PLANERINGSPROCESSEN

relativ autonomi
styrning
informationskontakter
försök till påverkan

organisationsstruktur
arbetsgrupper
ledamöternas kontakter med tjänstemännen
ledamöternas aktivitet
utbildning i samhällsplanering

förankring
kontakter med kommuner
remissförfarandets omfattning
diskussion och information i politiska partier

kapitel 6

PLANINNEHÅLL

folkmängd
ortsklassificering
handlingslinjer
offentliga investeringar

kapitel 7

PLANEFFEKTER

statsmakternas beslut om
befolkningsram
ortsklassificering

faktiskt tillstånd 1975
folkmängd
största kommunblocksdominans

kapitel 8

1.2 DEN KOMPARATIVA METODEN

Den bästa vetenskapliga metoden för att finna förklaringar är att genomföra experiment.¹⁾ Inom samhällsvetenskaperna finns få möjligheter till experimentell forskning. Den samhällsvetenskapliga forskningsmetodiken söker ordna analyssituationerna så att den efterliknar den, som föreligger vid ett experiment och kan istället kallas pseudoexperimentell.²⁾ En sådan forskningsteknik är den komparativa metoden.³⁾

I denna undersökning används den komparativa metoden på tre sätt

- 1 att beskriva länens struktur, dvs den regionala planeringsorganisationens omgivning, planeringsprocessen, planinnehållet och planeffekterna i regional utvecklingsplanering
- 2 att efter beskrivningarna klassificera län, organisationsstruktur och planeringsprocess i olika typer av län, struktur och process
- 3 att genom klassificeringarna erhålla instrument att analysera den regionala utvecklingsplaneringen med en förklarande ansats.

Politisk forskning med den komparativa metoden kan ske dels på hela politiska system dels på segment av politiska system.⁴⁾

Till det sistnämnda slaget av komparativ forskning, segment av politiska system, måste man räkna studier av regionala och lokala politiska system, som de amerikanska delstatsundersökningarna och den omfattande forskningen kring politiska system på lokal nivå i olika länder, kommunalforskning.

Denna undersökning av den svenska regionala utvecklingsplaneringen är en komparativ undersökning av ett segment i det svenska politiska systemet.

1) Lijphart 1971 s 683.

2) L Johansson 1976 s 15.

3) Se Lijphart 1971.

4) Angående hela politiska systemet se t ex Almond-Coleman 1960, Finsterbusch 1973; angående segment av politiska system; se t ex La Palombara 1970 s 132 ff, Heady 1966 s 5.

Som tidigare nämnts analyseras samtliga län/regioner där regional utvecklingsplanering bedrivits, vilket innebär samtliga län/regioner utom Gotland.

En forskningsstrategi där variationer i ett fåtal dimensioner skall beskrivas och förklara variationer i det undersökta objektet brukar kallas "the most similar systems design".¹⁾ En sådan forskningsstrategi används i denna undersökning. Metodens styrka är att de få dimensioner där skillnader föreligger kan förklara variationerna i undersökningsobjektet. Med avseende på övriga dimensioner uppfattas systemen i stort sett lika, vilket innebär att dessa dimensioner inte antas kunna förklara variationerna i undersökningsobjektet. I litteraturen nämns ofta de skandinaviska länderna som lämpliga att jämföra med denna metod.²⁾

Att göra en undersökning av subsystem - t ex regioner - inom ett land, en s k intra-nationell undersökning är ett sätt att ytterligare öka likheten mellan de undersökta systemen.³⁾ Fördelarna med en komparativ intra-nationell undersökning kan sammanfattas så att de olika subsystemen har en gemensam institutionell inramning, i stort samma kulturella miljö, historia och språk. Detta innebär att dessa faktorer kan behandlas som konstanter i analytiskt avseende och det är lättare att erhålla få faktorer som förklarar variationer i subsystem policies.⁴⁾

Å andra sidan är sambanden starka mellan de olika beslutsnivåerna i en nation. Ett bra exempel på detta är skatteutjämningsbidrag till subsystem, vilket påverkar subsystemens resurser och därmed deras output.⁵⁾ I en intra-nationell undersökning bör man ta hänsyn till sådana samband.⁵⁾ Ett sätt är att låta analysen omfatta endast subsystemets självständiga förmåga att påverka output.⁵⁾

1) Przeworski-Teune 1970 s 32 f.

2) Lijphart 1971 s 690 f, Strand 1976 s 82.

3) Exempel på sådan forskning är kommunalforskning och delstatsforskning/regioforskning se t ex Johansson 1976, Birgersson 1975. En sammanställning över artiklar från amerikansk public-policy, delstats- och kommunalforskning ger en uppfattning om forskningsinriktningens storlek; se Johansson-Jerneck-Lundell 1976.

4) Dye 1970 s 29 f.

5) Se diskussion i Ståhlberg 1975 s 57 ff och Johansson 1976 s 150 f.

Ett annat sätt är att förfina mätmetoderna för output genom att t ex, förutom de vanligen förekommande utgiftsmåtten, även använda mått på levnadsvillkoren som sociala indikatorer, mått på tillgänglighet till service, och mått på attityder.¹⁾

Problemen med relationerna mellan olika nivåer i det politiska systemet analyseras i denna undersökning i ett särskilt avsnitt, kallat relativ autonomi. Detta är en följd av undersökningens inriktning på den regionala beslutspositionen. Beträffande en förfining av output-måtten är det i denna som i många andra undersökningar så att det tillgängliga materialet begränsar möjligheterna att finna lämpliga mått. Kvalitén på de ursprungliga måtten, dvs de mått som används i den regionala utvecklingsplaneringen, bestämmer kvalitén på output-måtten i den här undersökningen.

1.3 MATERIAL INSAMLAT INOM FORSKNINGSPROJEKTET

Undersökningen av den regionala utvecklingsplaneringen är en s k macroundersökning. Detta innebär att alla regionala förvaltningar, utom Gotlands, ingår i undersökningen. Dessa förvaltningar genomförde den regionala utvecklingsplaneringen, benämnd länsprogram 70, med hjälp av egen personal och egna resurser.²⁾

Undersökningen bygger dels på skriftligt material, som presenteras i bibliografin, dels på data samlats in inom forskningsprojektets ram genom enkätundersökningar och intervjuer.

I detta delprojekt har två enkätundersökningar genomförts, den ena med samtliga ledamöter i länsstyrelsernas planeringsråd,³⁾ den andra med chefstjänstemän i länsförvaltningen.⁴⁾ Intervjuer har vidare gjorts med samtliga landshövdingar.

1) Ståhlberg 1975 a s 61. Denna typ av mått finns redovisade för viss service i Sverige. Detta brukar kallas välfärdslandskap se t ex SOU 1974:1. Angående diskussionen om förfining av output-mått; se bl a Heiskanen-Martikainen 1974.

2) Länsprogrammet för Gotlands län utarbetades av länsplanerarenheten i Stockholms län.

3) Vissa resultat från denna enkätundersökning finns redovisade i Beckman 1973.

4) Vissa resultat från denna enkätundersökning finns redovisade i Beckman 1974.

Den första enkätundersökningen omfattar samtliga ledamöter i länsstyrelsernas planeringsråd under åren 1969-1971. Planeringsrådet var vid denna tidpunkt länsstyrelsens förtroendemannaförsamling. Det sammanlagda antalet ledamöter i länsstyrelsernas planeringsråd var 210 förutom landshövdingarna, vilket ur resurs-synpunkt möjliggör en totalundersökning. Valet att låta undersökningen omfatta samtliga län utom Gotlands, utesluter en annan tänkbar lekmanpopulation, nämligen de kommunala förtroendemän som medverkat i planeringen i kommunerna. Storleken av en sådan population hade omöjliggjort en totalundersökning och därmed hade den jämförande aspekten i delprojektet försvårats.

Planeringsrådet bestod av landshövdingen som ordförande och därutöver nio ledamöter varav fyra utsedda av regeringen och fem av landstinget.¹⁾ De fyra regeringsutsedda ledamöterna borde vara väl förtrogna med länets förhållanden och representera bl a arbetsmarknadens och näringslivets organisationer. De landstingsvalda ledamöterna borde ha kommunal förankring och i möjligaste mån representera olika delar av länet. Planeringsrådet skulle yttra sig över beslut i samhällsplaneringsfrågor, lokaliseringspolitiska frågor och i frågor om ekonomiskt stöd till företagslokalisering.²⁾

Planeringsrådet var endast ett rådgivande organ till länsstyrelsen men dess yttrande förutsattes få en särskild tyngd vid frågornas handläggning.

Vid tidpunkten för enkätens genomförande hade av den ursprungliga populationen på 210 ledamöter fem ledamöter avlidit. Sju ledamöter svarade inte på frågorna med den motiveringen att de inte deltagit i planeringsrådets arbete. På grund av sjukdom kunde

1) För Stockholms-, Malmöhus- och Göteborgs- och Bohus län gällde speciella bestämmelser. I AB-län utsåg Stockholms stad fyra ledamöter, landstinget i Stockholms län fyra ledamöter och regeringen fyra, sammanlagt 12 ledamöter. I M-län utsåg Malmö stad två ledamöter och landstinget tre och regeringen fyra ledamöter. Samma var förhållandet i O-län mellan Göteborgs stad, landstinget och regeringen.

2) SFS 1965:10, prop 1964:185 s 211.

en ledamot ej besvara enkäten. Dessa 13 ledamöter av planeringsråden har av ovanstående skäl bortdefinierats ur populationen, vilken därmed uppgår till 197 individer, den s k totalpopulationen.

Antalet inkomna enkätsvar, som ligger till grund för undersökningens analyser är 159, vilket ger en svarsfrekvens på 81 %. Denna svarsfrekvens får anses som tillfredsställande, speciellt med hänsyn till att undersökningen gäller aktiviteter som ligger några år tillbaka i tiden. Enkätmateriallets representativitet kan betecknas som god.¹⁾

Den andra enkätundersökningen omfattar de chefstjänstemän i den statliga regionala förvaltningen, vilka från inrikesdepartementet erhöll anvisningar för arbetet med länsprogram 70. Landshövdingen ingår ej i populationen. Denna omfattar alltså landssekreterare, planeringsdirektör, länsingenjör (nuvarande naturvårdsdirektör) - dessa tre från länsstyrelsen, samt länsarkitekt, länsarbetsdirektör, länsbostadsdirektör, länsskolinspektör, vägdirektör, överlantmätare och lantbruksdirektör.²⁾ Dessa tjänstemän antas ha spelat en framträdande roll i programarbetet samt ha kunskap om och överblick över arbetet och problemen inom den regionala förvaltningen.

Huvudansvaret för programarbetet ålades länsstyrelserna, främst då länsplanerarenheterna. För att kunna fördjupa analysen om samhällsplaneringen på regional nivå, har därför ytterligare befattningshavare vid denna enhet medtagits i enkätpopulationen. Valet har då blivit byrådirektör/-erna vid länsplanerarenheten, då dessa dels är handläggande befattningshavare, dels torde ha medverkat i och torde ha överblick över hela programarbetet.

Ett problem i enkäten har varit den ganska stora rörligheten inom tjänstemannapopulationen. Med detta menas t ex avgång ur tjänst, byte av tjänst, tjänstledighet. I vissa fall har direkta frågor ställts till länsstyrelsen, vem av de aktuella befattningshavarna,

1) Enkätmateriallets representativitet redovisas i bilaga 1.

2) Socialvårdskonsulenterna erhöll anvisningarna för utarbetande av regionalpolitiska handlingsprogram i länen. Men den regionala indelningen för socialvårdskonsulenterna överensstämmer ej med länsindelningen. Detta omöjliggör en analys på grund av jämförbarhets problematiken. Socialvårdskonsulenterna ingår därför ej i undersökningen.

som varit ansvarig för arbetet med länsprogram 70. Ett liknande problem är att vissa befattningshavare inte deltagit i arbetet med länsprogrammet under hela den tid arbetet pågått. För att erhålla en så allsidig information som möjligt samt en tillräckligt stor population har följande kriterium för urval fått användas. Tjänsteman, som deltagit under minst två av de tre åren i arbetet med länsprogrammet, har bedömts ha sådana kunskaper och spelat en sådan roll, att denna individ medtagits i enkätpopulationen. Ibland har intervjupersonens egna uppgifter i enkäten fått avgöra om intervjupersonen medtagits i enkätpopulationen. På så sätt innehåller enkätpopulationen endast en individ för varje befattning. Som framgått tidigare utgör byrådirektörerna vid länsplanerarenheten ett undantag från denna regel.

Antalet individer i enkätpopulationen var ursprungligen 272, valda enligt de kriterier som redovisats ovan. Vid undersökningstillfället hade fyra av dessa individer avlidit, och en intervjuperson kunde på grund av sjukdom inte besvara enkäten. Av de återstående 267 tjänstemännen befann sig två i tjänst i utlandet och kunde ej nås av detta skäl. Av de inkomna enkätsvaren visade det sig att sju personer uppehållit annan tjänst än den ordinarie under större delen av tiden för arbetet med länsprogram 70. Vidare fanns ett bortfall på åtta individer, som ej medverkat en tillräcklig tidsperiod i arbetet med länsprogrammet.

Totalpopulationen uppgår alltså till 250 individer. Antalet inkomna enkätsvar är 222, vilket ger en svarsprocent på 89 %. Denna svarsprocent måste betecknas som mycket tillfredsställande, speciellt med tanke på att frågorna i enkäten berör aktiviteter några år tillbaka i tiden. Representativiteten i enkätundersökningen är god.¹⁾

Enkätundersökningarna genomfördes under månaderna mars-maj 1973. Fyra påminnelser sändes ut, samtliga innehållande nya enkätformulär, svarskuvert och följebrev. Valet att genomföra enkäter motiveras huvudsakligen av undersökningens uppläggning som en

1) Enkätmateriallets representativitet redovisas i bilaga 1.

totalundersökning samt att enkättekniken möjliggör för den "intervjuade" att tänka igenom svaren. Detta är ett problem just i denna undersökning då frågorna i enkäten gäller aktiviteter ett par år tillbaka i tiden. Det finns givetvis risk för att de "intervjuade" personerna inte helt korrekt erinrar sig arbetet med den regionala utvecklingsplaneringen, länsprogram 70. För att möta denna osäkerhet har för det första frågorna i enkäten utformats med användande av relativa frekvenser. Osäkerheten begränsades för det andra av att regionalpolitiken var mycket aktuell vid tidpunkten för enkäten. En tredje faktor som begränsar osäkerheten i svaren, är förberedelsearbetet för enkäten. Hela forskningsprojektet "Den statliga regionala förvaltningen och dess omgivning" presenterades vid ett landshövdingemöte i december 1972. Vid detta möte ombads landshövdingarna informera sina resp styrelser och tjänstemän om de förestående enkätundersökningarna. De ledamöter av planeringsrådet, som inte var styrelseledamot i länsstyrelsen, tillsändes ett protokollsutdrag från detta landshövdingemöte. En fjärde faktor, som minskade osäkerheten är att den "intervjuade" populationen utgör en "elit" av förtroendemän och tjänstemän. Av flera enkätsvar framgår att de "intervjuade" använt sig av minnesanteckningar för att besvara frågorna. Ett antal ledamöter i planeringsråden har återsänt enkäten obesvarad just av det skälet att minnesanteckningar inte bevarats.

Den femte faktorn för att begränsa osäkerheten är själva enkättekniken, vilken ger "intervjupersonerna" god tid att besvara frågorna.

Enkätundersökningen torde trots tidsskillnaden mellan aktivitet och enkättidpunkt inte i någon nämnvärd grad skilja sig från andra enkätundersökningar. Resultaten kommer därför att tolkas med hänsyn till de osäkerhetsmoment som generellt sett finns i denna typ av undersökning.

Enkätmaterial har kodats dels av författaren dels av en i detta sammanhang mycket erfaren kodare. Kontrollkodning har gjorts av författaren. Överensstämmelsen mellan kodare och kontrollkodare var mycket god. Programmering, stansning och databehandling har gjorts av Lunds universitets datacentral.

2 REGIONALPOLITIK, SAMHÄLLSPLANERING, REGIONAL UTVECKLINGS- PLANERING

2.1 INLEDNING

Bakgrunden till regionalpolitiken är omvandlingen av Sverige från ett jordbrukssamhälle till ett industriellt eller post-industriellt välfärdssamhälle.¹⁾ Denna process säges bero på främst två fenomen, ökad specialisering och arbetsfördelning samt förekomsten av stordrift inom olika verksamheter.²⁾

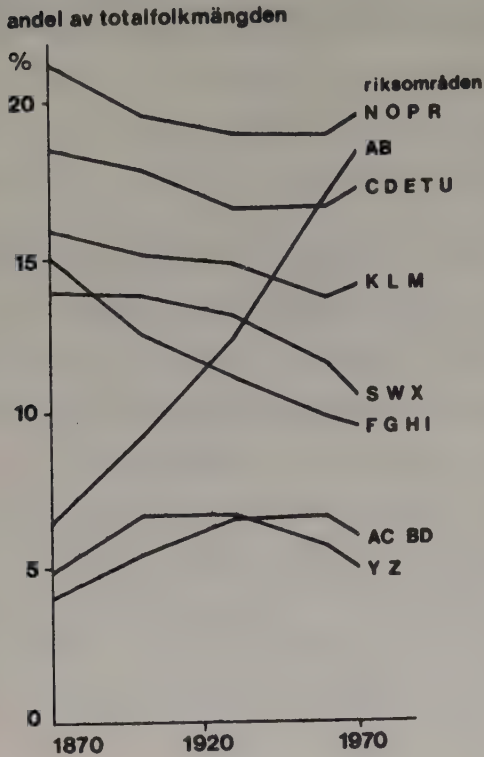
Följderna av omvandlingen har blivit stora befolkningsomflyttningar inom landet. Omflyttningen har gått från glesbygd till tätort - urbanisering - samt från skogs- och jordbruksnäringarna till industri- och servicenäringarna - strukturuomvandling. Processen har medfört att betydande skillnader uppstått mellan utvecklingen i olika regioner.

Befolkningsomflyttningen har inneburit stagnation och tillbakagång för vissa regioner och tillväxt för andra. I ett långt perspektiv redovisas befolkningsomflyttningarnas effekt på folkmängdens fördelning i riket i figur 2:1.

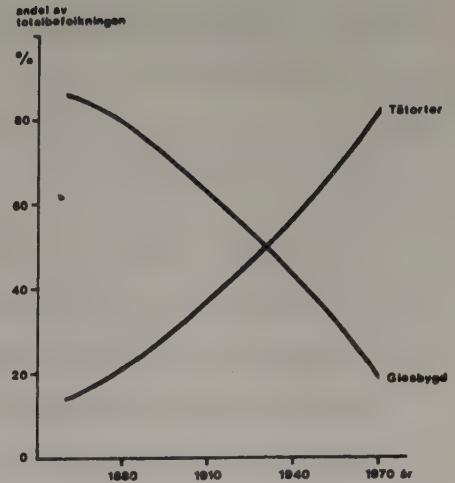
Förutom omfördelning av befolkningen mellan olika regioner i riket har omflyttningarna gått från glesbygd till tätort. Detta fenomen, urbanisering och koncentrerings av befolkningen, kan åskådliggöras genom figurerna 2:2-4.

-
- 1) Se t ex prop 1964:185 s 179 ff
Svensson-Thufvesson 1971 s 9 ff
Prop 1972:111 bilaga 1 s 6 ff
Samhällsplanering i Sverige 1974 s 13 ff
Detta synsätt förekommer även i den internationella litteraturen se t ex Boudeville 1972, Castells 1975, Cameron 1974.
- 2) Svensson-Thufvesson 1971 s 9.

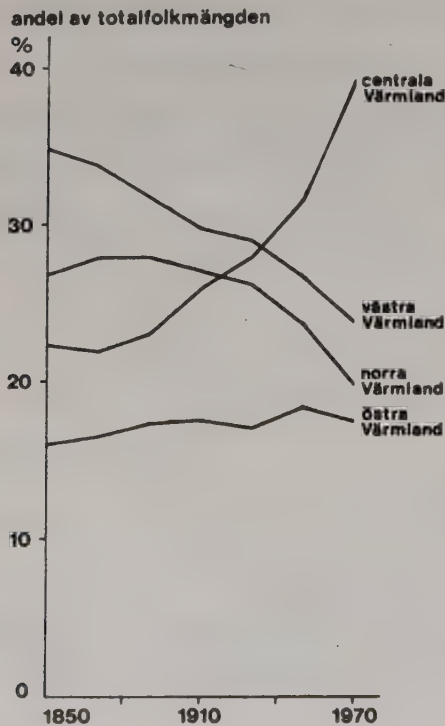
Figur 2.1 Folkmängdens fördelning på riksområden perioden 1870-1970.¹⁾



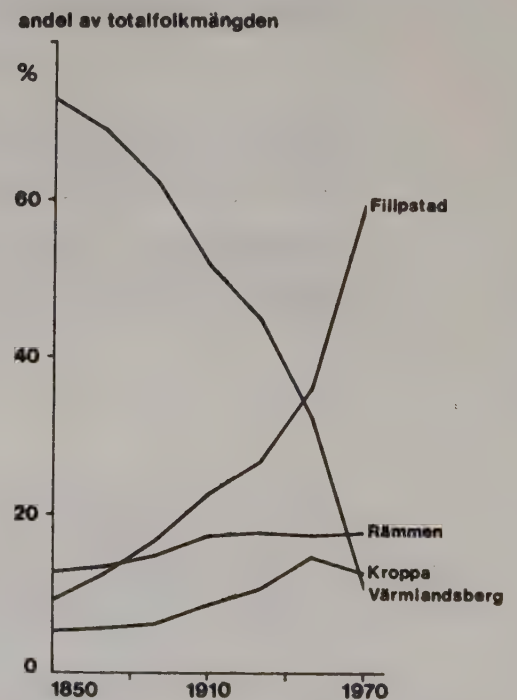
Figur 2.2 Folkmängden i Sverige åren 1860-1970, fördelad på tätorter och glesbygd.²⁾



Figur 2.3 Folkmängdsutveckling i Värmlands län perioden 1850-1970.



Figur 2.4 Folkmängdsutveckling i Filipstads kommunblock perioden 1850-1970.



Den omfattande strukturomvandlingen inom näringslivet i Sverige kan åskådliggöras genom nedanstående tabell.¹⁾

Tabell 2:1 Näringsgrensutveckling under 1900-talet

Näringsgren	1900	1930	1960	1970
	%	%	%	%
Jord- och skogsbruk	51.1	35.0	13.9	7.6
Industri- och byggnadsverksamhet	29.0	35.0	42.0	40.4
Handel	13.5	23.7	31.5	31.9
Offentliga tjänster	6.4	6.3	12.6	20.1
Totalt	100.0	100.0	100.0	100.0

Förskjutningarna inom näringsgrenarna under detta sekel innebär att andelen sysselsatta i jordbruket minskat från drygt hälften av befolkningen till under 10 % år 1970. Industriandelen har varit relativt sett stabil med en ökning från 30 % till 40 % under motsvarande period. Den senare delen av perioden har inneburit en kraftig ökning av andelen sysselsatta inom servicesektorn framför allt då den offentliga sektorn. Servicesektorn omfattade år 1970 cirka hälften av andelen sysselsatta mot endast 20 % vid seklets början.

En av effekterna av urbaniseringen och strukturomvandlingen har blivit att den politiska debatten i Sverige under de senaste femton åren kommit att omfatta ytterligare en dimension, nämligen den regionalpolitiska. Sedan mitten av 1960-talet bedrivs en medveten regionalpolitik.²⁾ Med regionalpolitik menas då de politiska åtgärder som syftar till att förena ett effektivare resursutnyttjande och ökad ekonomisk tillväxt med förbättrad jämvikt i den näringsgeografiska utvecklingen för att på så sätt skapa ökad jämlikhet i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende mellan människor i olika regioner.³⁾ Denna politik har bedrivits efter två huvudlinjer, dels genom olika former av ekonomiskt stöd till näringslivet i princip inom vissa delar av landet, dels i form av

1) Prop 1972:111 bilaga 1 s 9.

2) Se t ex Anvisningar lp 70 s 1, Hammarqvist 1971 s 14, Näslund-Persson 1972 s 38 ff.

3) Anvisningar lp 70 s 1.

samhällsplanering.¹⁾ Till detta skall läggas vissa politiska beslut vars utformning inneburit medvetna regionalpolitiska effekter som t ex skatteutjämningsbidrag till kommunerna och lokalisering av statlig förvaltning.²⁾

Dessutom bedrivs i samhället en omedveten regionalpolitik, vilken karakteriserats på följande sätt:

"Först möter man sambandet mellan generella ekonomiska åtgärder och lagstiftning med hänsyn till det reella geografiska utfallet. Även om det är det fria näringslivet, som i huvudsak avgör den regionala gestaltningen av ekonomisk aktivitet och därmed bosättningsmönster, kan man inte komma ifrån att statsmakternas allmänna åtgöranden är en ytterligare faktor alldeles vid sidan av en eventuellt existerande regionalpolitik. De regionala effekterna av en icke i och för sig regionalt inriktad politik är ett i stort sett föga observerat område." 3)

2.2 REGIONALPOLITIK

2.21 Regionalpolitikens intentioner

Ekonomiskt stöd till näringslivet, samhällsplaneringen och de politiska åtgärderna med regionalpolitiska effekter är de tre komponenterna i det politiska strävandet att uppnå de regionalpolitiska intentionerna (målen). Dessa intentioner har uttryckligen redovisats vid besluten om regionalpolitiken 1964, 1970, 1972 och 1976.

Intentionerna för 1964 års nya aktiva lokaliseringspolitik (regionalpolitik enligt dagens benämning) var enligt departementschefen följande:

" Enligt min mening bör lokaliseringspolitiken syfta till att främja en sådan lokalisering av näringslivet att landets tillgångar av kapital och arbetskraft blir fullt utnyttjade och fördelas på ett sådant sätt att ett snabbt ekonomiskt framåtskridande främjas. Samhället bör emellertid också söka styra utvecklingen i sådana banor att det stigande välståndet fördelas på ett rättvist sätt och att människor i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande social och kulturell service. De försvarspolitiska synpunkterna får

1) Se prop 1964:185 s 183 ff.

2) Angående skatteutjämningsbidrag till kommunerna se prop 1965:43, rskr 1965:227, 230, 319; prop 1973:44, rskr 1973:249; angående utlokaliseringen av central statlig förvaltning se prop 1971:29, rskr 1971:196; prop 1973:55, rskr 1973:220; andra exempel på lokalisering av statlig förvaltning med regionalpolitiska effekter är Umeå universitet, högskolan i Luleå, fredsförbundet i Arvidsjaur; se SOU 1974:1 s 141 för en förteckning över den medvetna regionalpolitikens omfattning.

3) Hägerstrand 1971 s 56.

inte heller förbises vid lokaliseringspolitiska avgöranden. Slutligen bör betonas att samhället har ett ansvar för att strukturomvandlingen och den ekonomiska expansionen sker i sådan form och i sådan takt att de enskilda individernas trygghet värnas. Det finns därför starka sociala och mänskliga skäl för samhället att vidtaga åtgärder som modifierar verkningarna av omvandlingsprocessen. Lokaliseringspolitiken bör följaktligen även inriktas på att minska de anpassningssvårigheter som den enskilde ställs inför i ett utvecklingsskede kännetecknat av omfattande strukturrationaliseringar inom näringslivet med **åtföljande befolkningsomflyttning**". 1)

Regionalpolitikens intentioner preciserades betydligt under femårsperioden 1965-70, vilket bl a framgår av 1970 års regionalpolitiska beslut.

"Den regionala politiken skall bidra till att skapa ökad jämlikhet i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende mellan människor i olika delar av landet". 2)

Intentionerna kan närmare preciseras genom att statsmakterna anger ramar för länens och de regionala statliga organens verksamhet samt att man genomför en klassificering av orter eller regioner med hänsyn till den typ av åtgärder som behövs för att lösa de problem som är förknippade med resp ortstyp.³⁾ Preciseringsringarna skedde genom en målbeskrivning av befolkningsutvecklingen i olika delar av landet samt genom en skiss till ett framtida ortsklassificeringssystem.⁴⁾

Denna skiss innebar följande:

Tillväxten i storstadsområdena bör dämpas och avlänkas till andra delar av landet. En strävan bör vara att utveckla ett antal växtkraftiga stadsregioner till attraktiva alternativ till storstadsområdena.

Länsstyrelsernas och planeringsrådets strävan att i planeringen för de skilda länen satsa på områden med god spontan växtkraft bör stödjas. Regionalpolitiken måste i första hand inriktas på orter och områden som bedöms kunna få en differentierad företagsstruktur och arbetsmarknad. De regionalpolitiska insatserna bör därför syfta till att skapa nya eller utveckla redan existerande tillväxtbetingelser för ett antal sådana tätortsregioner i olika delar av landet utanför storstäderna.

1) Prop 1964:185 s 182-183

2) Prop 1970:75 s 192

3) Prop 1970:75 s 188 vad avser målbeskrivning och s 190-192 vad avser ortstypsklassificeringen.

4) Se not 3. Preciseringarna gjordes i samband med riksdagens utvärdering av länsplanering '67 med anledning av prop 1969:1 bilaga 13.

Man bör försöka få tillstånd en utveckling som innebär att det i varje län finns minst en stadsregion med framtida spontan tillväxtkraft till vilken en betydande del av de ofrånkomliga flyttningarna inom länen kan ske.

De prioriteringar och rangordningar av kommunblock som planeringsråden och länsstyrelserna har gjort när det gäller behovet av insatser föranleder inte några erinringar såvitt angår förhållandena inom stödområdet.

Kommunblock utanför stödområdet är i allmänhet väl belägna i förhållande till orter med sysselsättning och service som kan antas bestå på längre sikt. Som utgångspunkt för det regionalpolitiska handlandet kan man därför i huvudsak acceptera de prognoser som länsstyrelserna har gjort och som bygger på framskrivningar av de nuvarande utvecklingstendenserna. Detta innebär att man inte godtar sådana prioriteringar eller andra åtgärder i vissa län utanför stödområdet som skulle få en ökad spridning av insatserna som följd.

I anslutning till denna precisering av de regionalpolitiska intentionerna skisserades ett framtida ortssystem. Detta bestod av följande ortstyper; storstäder, storstadsalternativ, regionala tillväxtcentra, serviceorter i glesbygd och övriga orter.

Det regionalpolitiska beslutet 1972 kan sägas vara statsmakternas utvärdering av den regionala utvecklingsplaneringen benämnd länsprogram 70. Intentionerna i beslutet är

"att landets successivt ökade resurser målmedvetet skall utnyttjas för att i de näringsgeografiska regioner som i huvudsak motsvaras av de nuvarande länen bygga upp orter av olika karaktär som inbördes kompletterar varandra så att välfärdsfaktorerna arbete, service och miljö skall bli tillgängliga inom räckhåll för alla människor".¹⁾

Preciseringar av dessa intentioner skedde på ett flertal punkter.

En sådan precisering gällde att bygga upp robusta arbetsmarknader, som ger valmöjligheter och tål de påfrestningar som strukturförändringarna för med sig. På så sätt skall människorna få ökade möjligheter att stanna kvar i sin hemtrakt och om befolkningsomflyttningar blir nödvändiga kan de ske över kortare avstånd.²⁾ De långväga flyttningar som sker i landet på grund av brist på sysselsättning skall på detta sätt kunna nedbringas.³⁾ En andra precisering skedde vad avser de regionala ramarna för länens verksamhet. Dessa ramar

1) Prop 1972:111 bilaga 1 s 457.

2) Prop 1972:111 bilaga 1 s 465.

3) Prop 1972:111 bilaga 1 s 467.

består av befolkningsramar för länen för år 1980.¹⁾

Ett mera långsiktigt perspektiv av intentionerna är den regionala strukturen dvs klassificeringen av orter. Denna klassificering skedde efter fyra ortstyper; storstäder, primära centra, regionala centra och kommuncentra.¹⁾

Av de fortsatta regionalpolitiska intentionerna enligt regeringens proposition om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik framgår att det avses tillkomma ytterligare en ortstyp i den regionala strukturplanen, nämligen kommundelscentra.²⁾ Dessa avses tjäna som stödpunkter för serviceförsörjningen och vara komplement till kommunblockets huvudort. I princip är kommundelscentra belägna i glesbygdskommuner med stor yta. Vid samma beslut ändrades Ortsstrukturen i storstadsområdena och varje kommun klassificerades till någon av de existerande ortstyperna.

Förutom denna långsiktiga precisering innehåller de regionalpolitiska intentionerna en stark betoning på möjligheterna till sysselsättning.³⁾ Sysselsättnings- och regionalpolitik kan inte behandlas skilda från varandra.⁴⁾ Förutom de sysselsättningspolitiska intentionerna i strävan att ge arbete åt alla innebär den regionalpolitiska intentionen att människorna i olika regioner skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö, och att ett riktmärke för regionalpolitiken skall vara en regional utjämning av sysselsättningsgraden för kvinnor.

Den regionalpolitiska intentionen innehåller även befolkningsramar för länen och planeringsnivåer för år 1985.⁵⁾ Dessutom anges följande utgångspunkter som grund för den kommande regionalpolitiken nämligen att utvecklingen i storstadsområdena bör hållas på en fortsatt balanserad nivå, att huvudalternativet för planeringen

1) Prop 1972:111 bil 1 s 469 ff.

2) Prop 1975/76:211 s 278 f.

3) Prop 1975/76:211 s 217 ff. Denna betoning framträder i propositionens namn, samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik.

4) Prop 1975/76:211 s 220.

5) Prop 1975/76:211 s 286.

i län med uttalade regionala obalansproblem bör vara en i stort sett oförändrad befolkning samt att utanför stödområdet skall planeringen inriktas på vad en rimlig prognos för utvecklingen kan innebära utan insats av speciellt tillväxtfrämjande åtgärder.

2.22 Regionalpolitik - ekonomiskt stöd till näringslivet och lokaliseringspolitik

Besluten att driva statliga industrier i Norrland främst Assi (Aktiebolaget statens skogsindustrier) och NJA (Norrbottnens Järnverk AB) brukar kallas de första lokaliseringspolitiska (regionala politiska) åtgärderna av större vikt.¹⁾

Under 1940-talet framfördes olika förslag om lokaliseringspolitiska åtgärder, vilka främst gällde situationen för näringslivet i Norrland. 1951 presenterade utredningen angående näringslivets lokalisering lokaliseringspolitiska förslag med syfte att erhålla "harmoniska regioner" i landet.²⁾ Det politiska resultatet av dessa förslag blev att lokaliseringspolitiken skulle bedrivas med hjälp av upplysning och rådgivning till näringslivet. Lokaliseringspolitiken skulle ha karaktären av försöksverksamhet.³⁾ Den medvetna regionalpolitiken har främst sitt ursprung i statsmakternas beslut med anledning av prop 1964:185.⁴⁾ De lokaliseringspolitiska beståndsdelarna i den "nya aktiva lokaliseringspolitiken" var ekonomiskt stöd till näringslivet. Under en period av fem år skulle lokaliseringsstöd kunna utbetalas i form av lån och bidrag till industriföretag och turistanläggningar vid investeringar i byggnader och maskiner. Främst skulle de företag, som var belägna inom det norra stödområdet ha tillgång till lokaliseringsstödet.⁵⁾ Dessutom innebar beslutet att man utvidgade de rörlighetsstimulerande åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken.

1) Näslund-Persson 1972 s 32-33.

2) SOU 1951:6 s 89 ff samt 168 f.

3) Prop 1952:127 rskr 1952:246.

4) Prop 1964:185 rskr 1964:408; norra stödområdet omfattade de fyra nordligaste länen BD AC Z Y, Hälsingland, norra Kopparbergs län, nordvästra Värmland, Dalsland och norra Bohuslän.

5) Prop 1970:75 rskr 1970:270, 304; prop 1970:84 rskr 1970:271; prop 1970:154 rskr 1970:446.

Efter den femåriga försöksperiodens slut, dvs år 1970, togs nästa steg vad avser det ekonomiska stödet till näringslivet i regionalpolitiskt syfte. De lokaliseringsspolitiska medlen vidgades till att omfatta stöd för industriliknande verksamhet och industriservice, och en lånegaranti för anskaffning av rörelsekapital. Det tidigare införda utbildningsstödet utvidgades.

Det allmänna stödområdet delades upp i två områden, en inre del och en allmän del. De nya lokaliseringsspolitiska medlen var införandet av sysselsättningsstöd vid ökningen av sysselsättningen i industriföretag i det inre stödområdet, transportstöd för vissa transporter från det allmänna stödområdet och ett obligatoriskt samråd vid utvidgning av verksamheten eller etablering i storstadsregionerna - det s k lokaliseringssamrådet. Denna etapp av regionalpolitiken omfattade en period på tre år.

Den pågående etappen inom regionalpolitiken är statsmakternas beslut 1972/73.¹⁾ Etappen omfattar en femårsperiod. Besluten innebär att stödområdet utvidgades till att bl a omfatta Öland och Gotland samt införande av en s k grå zon i gränsområdet till stödområdet. Det ekonomiska stödet till näringslivet gäller även för vissa former av partihandel och uppdragsverksamhet. Sysselsättningsstödet gäller all verksamhet inom det inre stödområdet, som kan erhålla lokaliseringssstöd, med undantag för turistnäringen. Transportstödet omfattar även vissa transporter till det allmänna stödområdet. Lokaliseringssamrådet omformades och upphävdes för industrins del under 1974. Ökat ekonomiskt stöd till kommunala insatser för sysselsättningen och för att upprätthålla servicenivån i glesbygden ingår också i beslutet. Vidare kan stöd lämnas i form av flyttningsstöd för den som har kvalificerad yrkesutbildning och fått stadigvarande anställning vid ett nyetablerat eller utvidgat företag inom det allmänna stödområdet. Företaget skall bedriva industriell eller industriliknande verksamhet.²⁾ Under en försöksperiod på två år

1) Prop 1972:111; i denna proposition ges de principiella riktlinjerna för regionalpolitiken under femårsperioden 1973-1977. Prop 1973:50 och prop 1973:95 anger de specifika reglerna för den fortsatta regionalpolitiken.

2) SOU 1975:91 s 221.

förekommer könskvotering som villkor för att erhålla vissa former av regionalpolitiskt stöd. Innebörden av könskvoteringen är att minst 40 % av de nya arbetsplatserna skall reserveras för vardera könet.¹⁾

Under den pågående femårsetappen för regionalpolitiken har ytterligare förslag till nya åtgärder lagts fram. Dessa utgöres av stöd till marknadsföringsåtgärder samt en förändring av Norrlandsfondens inriktning mot ett starkare stöd till näringslivet i inlandet.²⁾

Den allt starkare betoningen på samordning mellan regionalpolitik, näringslivspolitik, främst industripolitik och sysselsättningspolitik kommer till uttryck i den överenskommelse som slutits mellan regeringen och Sveriges industriförbund i lokaliseringspolitiska frågor.³⁾

Lokaliseringspåverkan innebär att man skapar förutsättningar för att de regionalpolitiska synpunkterna i ett tidigt skede beaktas i industrins planering. Överenskommelsen om samråd inom ramen för lokaliseringspåverkan omfattar ca 170 större företag. Vidare skisseras i propositionen om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik ett liknande samråd med kooperativa företag och ett genomförande av lokaliseringspåverkan även på länsplanet. Det sistnämnda innebär en strävan att lösa en större del av de regionalpolitiska problemen genom avvägningar av insatser mellan delar av samma län.⁴⁾

2.23 Regionalpolitik - andra beslut med medvetna regionalpolitiska effekter

Vid dessa beslut som också avser sakområden utanför den egentliga regionalpolitiken har beslutet medvetet utformats med hänsyn till de regionalpolitiska effekterna. I svensk politik finns ett flertal exempel på detta förfaringssätt. Ett sådant exempel, som tangerar den egentliga regionalpolitiken, är uppbyggandet av statliga industricentra i Lycksele och Strömsund.⁵⁾ Vidare kan företag få tillstånd att använda

1) SOU 1975:91 s 222.

3) Prop 1975/76:211 s 258.

5) SOU 1975:91 s 227 f.

2) Prop 1975/76:211 s 255.

4) Prop 1975/76:211 s 259.

sina investeringsfonder så att investeringar kommer till stånd inom stödområdet.¹⁾ Även sänkningen av arbetsgivaravgiften från 4 till 2 procent inom det inre stödområdet är ett beslut där regionalpolitikens effekter starkt påverkat utformningen.²⁾

En kategori av beslut där utformningen bestämts med hänsyn till de regionalpolitiska effekterna brukar benämnas utbyggnad av samhällsfunktionerna.³⁾

Som det mest betydelsefulla av dessa beslut brukar man nämna skatteutjämningsbidragen till landsting och kommuner.⁴⁾ Genom skatteutjämningsbidragen erhåller landsting och kommuner ett visst garanterat skatteunderlag, vilket varierar beroende på den geografiska belägenheten och en bedömning av det relativa kostnadsläget. Det garanterade skatteunderlaget är störst i norra Sverige och lägst i södra Sverige. Skatteutjämningsbidragets syfte är att utjämna skillnaderna i resurser mellan landsting och kommuner. Därigenom kan den regionala och kommunala servicen upprätthållas så att inte alltför stora skillnader uppkommer mellan olika regioner i landet.⁵⁾

En annan typ av beslut där de regionalpolitiska effekterna vägs in är beslut om lokalisering av offentliga verksamheter. Sådana beslut har fattats vad avser utlokalisering av central statlig förvaltning från Stockholm,⁶⁾ lokalisering av militära fredsförband⁷⁾ och genom lokalisering av statliga företag.⁸⁾ Andra lokaliseringsbeslut med regionalpolitiska effekter är lokalisering av gymnasieskolor och institutioner för högre utbildning. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas dels inrättandet av universitet i Umeå, dels 1975 års beslut om lokaliseringen av den nytillkommande högskoleutbildningen.⁹⁾

1) SOU 1975:91 s 225 f. 2) Prop 1975/76:16 rskr 75/76:74.

3) Se prop 1972:111 kap 6 och SOU 1975:91 kap 9.

4) Se t e x prop 1972:111 kap 6 och SOU 1975:91 kap 9; angående beslut om skatteutjämningsbidrag se prop 1973:44 rskr 1973:249.

5) Skatteutjämningsbidragets utjämningseffekt finns analyserad i Strand 1976 s 188 f och s 252 ff.

6) Prop 1971:29 rskr 1976:196; prop 1973:55 rskr 1973:220.

7) Detta är inte något nytt fenomen inom svensk politik. En undersökning av tidigare omlokaliseringar av militär fredsförband finns i Wieslander 1966.

8) Se beskrivning prop 1972:111 s 137 ff.

9) Prop 1975:9 rskr 1975:179.

Vidare kan man lägga regionalpolitiska aspekter på lokalisering av verksamheter inom olika offentliga verksamheter som sjukvård, social service, kultur, rätts- och polisväsende.¹⁾ Även vad avser beslut inom kommunikationssektorn utformas dessa med hänsyn till dess regionalpolitiska effekter, t ex bidrag till Statens Järnvägars upprätthållande av trafik på de trafiksvaga delarna av järnvägsnätet.²⁾

2.3 SAMHÄLLSPLANERING

Även när det gäller samhällsplaneringen, brukar man hänföra verksamhetens början till riksdagens beslut med anledning av 1964 års lokaliseringspolitiska proposition.³⁾ Den "nya aktiva samhällsplaneringen" hade som sin främsta uppgift att samordna den offentliga sektorns verksamheter. Samhällsplaneringen idag omfattar i främsta rummet regional utvecklingsplanering, ekonomisk långtidsplanering för statsmakterna, landsting och kommuner, regional trafikplanering och fysisk riksplanering.

Förutom dessa övergripande planeringsformer förekommer sektorsplanering, t ex vägplanering och verksamhetsplanering inom olika myndigheter.

Samhällsplaneringens framväxt från 1964 kan kortfattat beskrivas på följande sätt

Samhällsplaneringen skulle enligt 1964 års beslut främst ske genom sammanställningar och analyser av data rörande länens befolknings- och näringsförhållanden samt prognoser och bedömningar över den framtida utvecklingen.⁴⁾

Den regionala utvecklingsplaneringen påbörjades i större omfattning genom utarbetandet av länsplan 67, i vilken man uttryckte den regionalpolitiska målsättningen i länen. Denna målsättning gavs i form av ramvärden beträffande den framtida befolkningen i kommunblocken. Dessa befolkningsramar, vilka behandlades av 1969 års riks-

1) För beskrivning se prop 1972:111 kap 6 och SOU 1975:91 kap 9.

2) Se SOU 1975:91 s 319.

3) Se Svensson-Thufvesson 1971 s 65.

4) Prop 1964:135 s 210; jmf även SOU 1967:21 bilaga 2.

dag, skulle tjäna som ett gemensamt planeringsunderlag för de offentliga myndigheternas verksamheter.

De åtgärder som behövde vidtagas, för att de fastställda befolkningsmålen i länen skulle nås, redovisas för varje län i de regionalpolitiska handlingsprogrammen - länsprogram 70. Dessa utarbetades under åren 1969-1971 vid landets regionala förvaltningar med länsstyrelsen som huvudansvarig. Programmen innehåller beskrivningar över utvecklingen i regionen, prognoser för den framtida utvecklingen samt förslag till handlingsprogram för länets utveckling, allt inom tre sakområden, nämligen sysselsättningsskapande åtgärder, socialpolitik (åtgärder för att trygga goda levnadsförhållanden i områden där tillväxtfrämjande samhällsinsatser inte bör komma ifråga) och regional fördelning av offentliga investeringar. Ett fjärde område tillkom under arbetets gång, nämligen förslagen till klassificering av orter med hänsyn till resp orts roll i regionalpolitiken, den s k ortsklassificeringen.¹⁾

Under åren 1973-1975 pågick vid de regionala förvaltningarna en ny omgång av den regionala utvecklingsplaneringen, länsplanering 74. Till skillnad från föregående planeringsomgångar ingår denna som ett bestående moment i samhällsplaneringen och kan inte karakteriseras som försöksverksamhet.²⁾ Syftet med länsplanering 74 är sammanfattningsvis att skapa ett enhetligt underlag för statlig och kommunal planering genom att i länen fullfölja 1972 års regionalpolitiska program. Detta skall ske genom gemensamma planeringstal för den regionala strukturen, det vill säga befolkningstal för primärkommunerna för åren 1980 och 1990. Dessutom skall man beskriva situationen i länet, ge en prognos över utvecklingen, ge riktlinjer för den framtida regionalpolitiken och föreslå åtgärder för ett fullföljande av statsmakternas regionalpolitiska beslut.³⁾

För närvarande planeras en omläggning av systemet för den regionala utvecklingsplaneringen. Förutom en fullständig länsplanering i lik-

1) Se anvisningar lp 70/tilläggsanvisningar 1970-07-09.

2) Samhällsplanering i Sverige s 67.

3) Anvisningar lp 74 s 2-3.

het med länsprogram 70 och länsplanering 74 skall en fortlöpande uppföljning och utvärdering av länsplaneringen ske varje år.¹⁾

Vad avser den ekonomiska samhällsplaneringen är den i viss mån av äldre datum än den regionala utvecklingsplaneringen. Någon formell ekonomisk samhällsplanering på nationell nivå finns inte i Sverige, däremot utgör de s k långtidsutredningarna beslutsunderlag vad avser den ekonomiska utvecklingen för den övriga samhällsplaneringen.²⁾ Man kan alltså säga att långtidsutredningarna tjänstgör som ett informellt ekonomiskt planeringsinstrument för samtliga nivåer i den offentliga förvaltningen.

På regional- och lokal nivå, dvs i landsting och kommuner har man i varierande utsträckning under en längre tid arbetet med ekonomisk långtidsplanering. I slutet av 1960-talet utvecklades denna. Detta skedde delvis i samband med den regionala utvecklingsplaneringen genom försöksverksamhet med kommunal investeringsplanering, där departementen, bostadsstyrelsen, statistiska centralbyrån och svenska kommunförbundet samarbetade. Dessutom har den ekonomiska långtidsplaneringen utvecklats genom svenska kommunförbundets arbete med samordnad kommunplanering.³⁾ Ur detta arbete har bl a växt fram de nu årligen återkommande femåriga ekonomiska långtidsplanerna KELP på kommunal nivå och LKELP på landstings nivå.⁴⁾

Inom den regionala trafikplaneringen har den regionala förvaltningen, speciellt länsstyrelsen, haft en framträdande roll. Den första omgången av denna samhällsplanering fullföljdes under hösten 1974. För närvarande bearbetas dessa planförslag för utarbetandet av en nationell trafikpolitik. Den regionala trafikplaneringen var uppdelad i en inventeringsdel och en plandel. Planeringen är inriktad på tre huvudfrågor, nämligen persontrafik, godstrafik och transportanläggningar. Inom dessa tre områden skedde en analys av vad som i länen anses vara en tillfredsställande transportförsörjning. På så sätt

1) Prop 1975/76:211 s 294 f.

2) Samhällsplanering i Sverige s 10.

3) Kommunförbundets planeringsmodell syftar till att samordna social, ekonomisk och fysisk planering samt att få planeringen mer målinriktad. Försöksverksamhet har bedrivits i G-län under ett flertal år; se PM 1976-05-14 Kommunförbundet.

4) Svensson-Thufvesson 1973 s 144 f.

fastställdes en målsättning och principer för länets trafikförsörjning. I den regionala trafikplaneringen ingick också en bedömning av det nuvarande och framtida transportbehovet samt förslag till trafiklösningar inom länet.¹⁾

Den fysiska riksplaneringen pågår för närvarande. Denna planering är indelad i två skeden, ett programskede och ett planeringsskede. Programskedet har avslutats även vad gäller statsmakternas ställningstaganden.²⁾ Detta skede innebar på regional och lokal nivå att länsstyrelsen och kommunerna hade överläggningar om riktlinjerna för den fysiska planeringen i kommunerna. Efter detta presenterade varje kommun ett handlingsprogram, där kommunen angav de åtgärder som behövde vidtagas för att riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen enligt 1972 års beslut skulle fullföljas i kommunen.³⁾ Den fysiska riksplaneringens planeringsskede på lokal nivå beräknas vara avslutad till 31 mars 1977.

Enligt regeringens intentioner i propositionen om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik avses ytterligare en form av samhällsplanering införas nämligen sysselsättningsplanering.⁴⁾ Denna planering avses bedrivas som försöksverksamhet på kommunal nivå. Sysselsättningsaspekten skall också beaktas i den kommande länsplaneringen.⁵⁾

2.4 REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING

Temat i föreliggande undersökning är arbetet med den regionala utvecklingsplanen på den offentliga förvaltningens regionala nivå. Materialet för undersökningen är hämtat från arbetet med länsprogram 70. Den regionala utvecklingsplaneringen, länsprogram 70, utarbetades vid landets länsförvaltningar under åren 1969-1971.

1) Samhällsplanering i Sverige s 187 ff.

2) Prop 1975:76: 1.

3) Samhällsplanering i Sverige s 87 ff.

4) Prop 1975/76:211 s 291.

5) Prop 1975/76:211 s 298.

Länsprogrammen utgjorde en del av statsmakternas beslutsunderlag för 1972 års beslut om den nationella regionalpolitiken. Förutom med regionalpolitiken kan länsprogram 70 ses i samband med två politiska problem som i slutet av 1960-talet var mycket aktuella, nämligen den offentliga regionala förvaltningens organisation och arbetsuppgifter samt kommunblocksreformens fullföljande.¹⁾

2.41 Den regionala förvaltningens organisation

Förslagen om en förändring av den offentliga regionala förvaltningens organisation kan i princip sägas komma från två infallsvinklar. Den ena lade tonvikten på en väl anpassad organisation för att lösa uppgifterna i samband med samhällsplaneringen. Den andra tog sin utgångspunkt från demokratiproblematiken och de diskussioner som debatten om en ny svensk författning föranledde.²⁾ I princip kom dessa två inriktningar att svara för två olika förslag på den offentliga förvaltningens regionala organisation, efter de två utredningarna benämnda länsförvaltningsförslaget och länsdemokratiförslaget.

Länsförvaltningsförslaget innebar en samordning av den statliga länsförvaltningen för att i första hand klara av samhällsplaneringens problem. Alla ärenden avseende samhällsplaneringen i stort eller ärenden av särskild vikt skulle avgöras av länsstyrelsens ledning, en förtroendemannastyrelse. Länsstyrelsen skulle ha ansvaret

1) Dessa två frågor tycks fortfarande vara dagsaktuella. Av regeringsdeklarationen 1976-10-08 framgår att den regionala förvaltningens organisation och arbetsuppgifter avses förändras. En ny utredning om länsdemokrati har tillsatts. Vidare skall kommunblocksreformen utvärderas. Angående den regionala förvaltningens organisation och arbetsuppgifter under 1970-talet se prop 1970:103 partiell länsstyrelserreform. Prop 1971:62 rskr 1971:219-länsvetterinärens inordnande under länsstyrelsen; SOU 1974:84-länsberedningens betänkande; prop 1975/76:168-den regionala samhällsförvaltningens organisation och uppgifter; prop 1976/77:19-om valet av lekmanastyrelsen i länsstyrelsen; se även Demokrati och Förvaltning, Landstingsförbundet 1974 för diskussion om den regionala förvaltningens organisation och arbetsuppgifter. Angående kommunblocksreformen har vissa indelningsändringar vidtagits och andra är under övervägande. I SOU 1975:41 Kommunal demokrati analyseras formerna för medborgarinflytandet i de nya kommunerna.

2) SOU 1968:47 s 9 f.

för samhällsplaneringen i länet och svara för samordningen mellan de olika organen. I förslaget ingick en planeringsberedning, i vilken representanter för samtliga länsorgan skulle bereda samhällsplaneringsfrågorna. Detta för att erhålla en förbättrad samordning mellan statliga organ, kommuner och landsting.¹⁾

Parallellt med länsförvaltningsutredningen presenterades ett förslag till en ny länsindelning.²⁾ Detta förslag innebar att länsindelningen skulle omfatta 15 län, som var mer lämpligt utformade för samhällsplaneringen än de existerande länen.

Länsdemokratiförslaget innebar i stort en kommunalisering av samhällsplaneringen på regional nivå, vilket innebar att den statliga länsförvaltningens planerande myndigheter skulle inordnas i landstinget. Detta för att betona demokratiaspekten i samhällsplaneringsfrågorna. Dock undantages i förslaget arbetsmarknadsfrågorna och och vägfrågorna.³⁾

Det gemensamma draget i de bägge förslagen är att förändringar är nödvändiga i den offentliga regionala förvaltningen för att lösa problem inom samhällsplaneringen. Det principiellt skiljaktiga är länsdemokratins syn att samhällsplaneringen på regional nivå skall ombesörjas av ett folkvalt politiskt organ. Dessutom skall länsdemokratins förslag ses som ett alternativ till den föreslagna kommunblocksreformen.⁴⁾

Då den regionala utvecklingsplaneringen, länsprogram 70 påbörjades hade något beslut om den offentliga regionala förvaltningens organisation inte fattats. Därför utfördes till största delen arbetet med länsprogram 70 i den organisation som rådde före den 1 juli 1971. Den då gällande organisationen av länsstyrelsen framgår av figur 2:1.

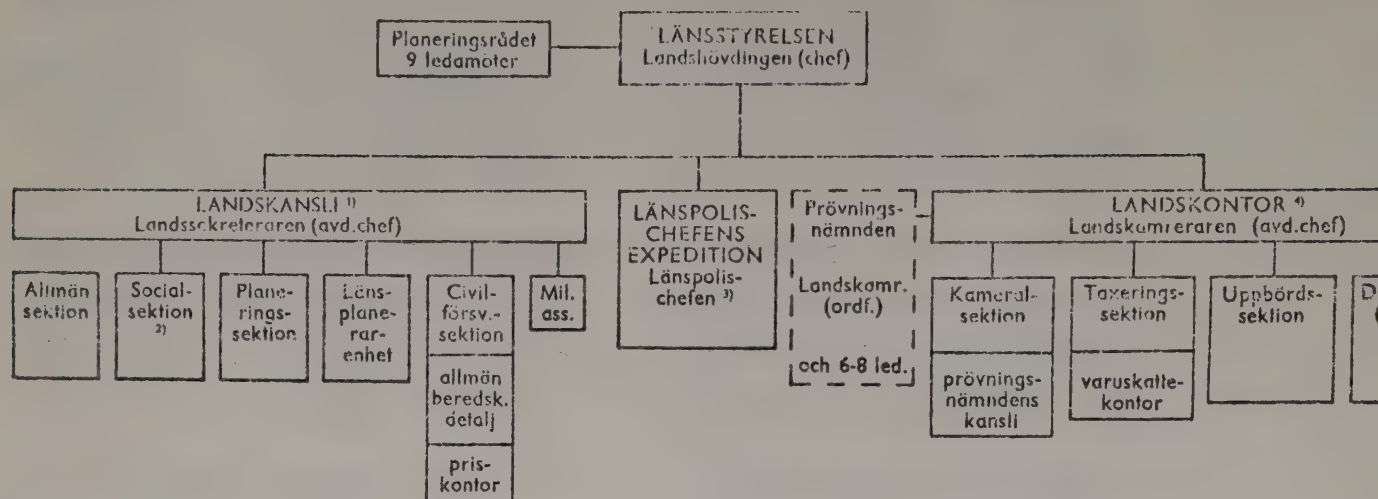
1) SOU 1967:20 Länsförvaltningsutredningens förslag om utbrytning av taxeringsärenden behandlas inte i detta sammanhang.

2) SOU 1967:23.

3) Dessutom innehöll förslaget från länsdemokratiutredningen att de administrativa förvaltningsärendena och skatteärendena skulle ombesörjas av statliga organ.

4) Se framför allt SOU 1968:47 s 233 ff experternas yttrande.

Figur 2:1 Länsstyrelsens organisation före den 1 juli 1971¹⁾



Anmärkningar:

- ¹⁾ I Gotlands län är landskansliet indelat i en civilförsvarssektion och en sektion för övriga ärenden.
- ²⁾ Särskild socialsektion finns i Stockholm, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län. I övriga län handlägges till denna sektion hörande ärenden inom allmänna sektionen.
- ³⁾ Länspolischefstjänst och -expedition saknas i Gotlands län.
- ⁴⁾ I Göteborgs och Bohus län finns vid landskontoret en särskild sektion för sjömansskatteärenden (sjömansskattekontor).
- ⁵⁾ Datakontoret hör i Uppsala, Gotlands, Blekinge, Hallands och Jämtlands län till uppbördssektionen men bildar i övriga län en egen sektion (datasektion).

2.42 Kommunblocksreformens fullföljande

Den andra politiska frågan med en stark koppling till länsprogram 70 är kommunblocksreformens fullföljande. Beslutet om det obligatoriska fullföljandet av kommunblocksreformen togs av 1969 års riskdag.²⁾

Före detta beslut hade statsmakterna på olika sätt försökt påverka kommunerna så att kommunsammanläggningarna skulle genomföras tämligen snabbt. Så utgick direktiv från olika departement och ämbetsverk att kommunblocket utgjorde den minsta enheten i samhällsplaneringen.³⁾ Som exempel kan nämnas fördelningen av låneramarna för bostadsbyggandet, vilka från 1966 fördelades inom kommunblocket av samarbetsnämnderna. På samma sätt utgjorde kommunblocken den minsta planeringsenheten i den regionala utvecklingsplaneringen länsplan 67. Denna skulle ha formen av en avvägning mellan kommunblocken.

1) SOU 1967:20 s 288.

2) Prop 1969:103.

3) Se R Jönsson 1971 s 47 ff.

Arbetet med länsprogram 70 skedde i stort efter riksdagens beslut om att kommunblocksreformen skulle fullföljas. Länsprogrammet ansågs utmynna i en prioritering av insatsbehoven i regionalpolitiskt hänseende mellan de olika kommunblocken i länet.¹⁾ Syftet med länsprogram 70 kan därför förutom det regionalpolitiska vara ett medvetet försök att få till stånd en samordning mellan de olika delarna i de ännu icke färdigbildade kommunblocken.²⁾

2.43 Den regionala utvecklingsplaneringens uppläggning³⁾

Anvisningar åt länsstyrelserna/planeringsråden att inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen utarbeta konkreta regionalpolitiska handlingsprogram, länsprogram 70 utfärdades i mars 1969. Innehållet i dessa anvisningar hade dessförinnan bl a diskuterats med företrädare för länsstyrelserna.

Uppdraget att utarbeta regionalpolitiska handlingsprogram diskuterades i länsstyrelsernas planeringsråd. Vidare hölls regionala konferenser, där länsstyrelsen i samverkan med länsavdelningen för svenska kommunförbundet informerade kommunerna om uppläggningsen och syftet med den regionala utvecklingsplaneringen. Planeringsunderlaget samlades i huvudsak in genom enkäter till kommunerna, genom länsnämndernas och länsexperternas sammanställningar av de planerade statliga insatserna i länet och genom särskilda undersökningar, initierade av länsstyrelsernas länsplanerarenhet. Länsstyrelsen och övriga regionala statliga förvaltningar ställde samman underlagsmaterialet kommunblockvis. Därefter skedde överläggningar mellan kommunblocken och länsstyrelsen/planeringsrådet samt berörda regionala förvaltningar angående det sammanställda materialet och de problem som redovisades för varje kommunblock.

1) Anvisningar lp 70 s 4.

2) Detta förhållande har påpekats vid landshövdingeintervjuerna.

3) Det följande avsnittet bygger på följande källor: anvisningarna till länsprogram 70, redogörelse i de definitiva länsprogrammen, enkätmaterial insamlat inom forskningsprojektets ram samt Svensson-Thufvesson 1971, Samhällsplanering i Sverige 1974.

Länsstyrelsen/planeringsrådet utarbetade en preliminär version av länsprogram 70. I detta arbete deltog de regionala förvaltningarna, som inom resp sektor utförde sektoriella prioriteringar. Länsstyrelsen/planeringsrådet gjorde vid sitt ställningstagande till länsprogrammet s k regionalpolitiska prioriteringar, vilket kunde medföra förändringar i den sektoriella prioriteringen.

Det preliminära länsprogrammet remitterades till kommunstyrelser, samarbetsnämnder och landstingets förvaltningsutskott samt i vissa fall även till andra organisationer i länet. På grundval av remissvaren utarbetade länsstyrelsen en definitiv version av den regionala utvecklingsplanen. Länsstyrelsernas definitiva beslut om länsprogrammet fattades i de flesta fall av den nya förtroendemannastyrelsen som inrättades vid länsstyrelsen genom den partiella omorganisationen den 1 juli 1971.¹⁾ Det definitiva länsprogrammet skall ses som ett förslag till statsmakterna om en regional utvecklingsplan för länet.²⁾ Den politiska auktoriseringen sker genom riksdagens beslut om en nationell regionalpolitik. För länsprogram 70 var detta riksdagens beslut med anledning av prop 1972:111.

2.44 Den regionala utvecklingsplanens innehåll³⁾

Den regionala utvecklingsplanen innehåller dels en övergripande målsättning för regionen, dels probleminventeringar och förslag till åtgärder inom tre områden, nämligen sysselsättningsskapande- och socialpolitiska åtgärder, samt regionalpolitisk prioritering av de planerade offentliga investeringarna i länet. De föreslagna åtgärderna syftar till att skapa en regional utveckling som följer intentionerna i regionalpolitiken.

De övergripande målsättningarna formulerades i den regionala utvecklingsplaneringen dels i form av befolkningsramar för kommunblocken för åren 1975 och 1980, dels i form av förslag till klassificering av kommunblocken efter deras roll i regionalpolitiken, den s k ortsklassificeringen.

1) Prop 1970:103. Omorganisationen av länsstyrelsen och dess effekter undersöks i delprojekt A, Hagström.

2) SOU 1974:84 s 48.

3) Se not 3 sidan 31.

Figur 2:2 Preliminär tidsplan och arbetsfördelning i sammanfattning.¹⁾
Relationen till landsting åskådliggörs inte.

År	Mån	Kommuner	Kommunblock	Länsorgan	Länsstyrelse/ planeringsråd
1969	4			Information till kommunerna och kommunblocken om anvisningarna för verksamheten m m	
	5				
	6	Kommunerna inventerar behovet av: 1) Sysselsättningspoli- tiska åtgärder 2) Socialpolitiska åtgärder 3) Investeringar		Inventering av statliga investeringsbehov	
	7				
	8				
	9				
	10				
	11				
	12				
1970	1				Sammanställning av informationen kommun- blocksvis
	2				
	3		Länsstyrelsens/planeringsrådets och länsorganens gångar kommunblocksvis med samarbetsnämnderna		genom-
	4				
	5				
	6			Länsorganens sektoriella prioritering	Länsstyrelsens/planerings- rådets regionalpolitiska prioritering
	7				Länsstyrelsen utarbetar preliminär redovisning
	8				
	9				
	10				
	11		Remissbehandling i sam- arbetsnämnden av den preliminära redovis- ningen		
	12				
1971	1				
	2				Utarbetande av slut- redovisning
	3				
	4				

1) Anvisningar Lp 70 s 6.

På den första punkten utgjorde länsprogram 70 en andra etapp i den regionala utvecklingsplaneringen. I sin planering skulle länsstyrelserna utgå från de folkmängdsmålsättningar för länen som beslutades av 1969 års riksdag i anledning av regeringens anmälan av länsplanering 67. Därmed styrde det regionala planeringsorganet genom den tidigare länsplanen delvis den folkmängdsmålsättning man skulle arbeta med i länsprogram 70.

På den andra punkten i den övergripande målsättningen, ortsklassificeringen, utgick man i länsprogrammet från de principer som redovisades i proposition 1970:75. De olika ortstyperna var storstadsområden, storstadsalternativ, regionala tillväxtcentra med landsdelsregional, länsregional eller länsdelsregional betydelse, serviceorter i glesbygdsområden samt övriga orter. Under 1971 presenterade en arbetsgrupp från inrikesdepartementet en skiss till ortsklassificering som byggde på de preliminära länsprogrammen. I denna ortsklassificering användes följande indelning: storstäder, primära centra över 100000 invånare, primära centra över 100000 invånare nära storstäderna, övriga primära centra, tre typer av länsdelcentra, övriga orter samt inom stödområdet serviceorter och kommuncentra. Flera länsstyrelser hade möjlighet att ta ställning till den sistnämnda skissen till ortsklassificering.

De åtgärder som föreslogs i länsprogrammen grupperades under tre huvudrubriker: sysselsättningsskapande åtgärder, socialpolitiska åtgärder och offentliga investeringar.

De sysselsättningsskapande åtgärderna skulle enligt anvisningarna redovisas som allmänna åtgärder för hela länet och selektiva åtgärder, som påverkade orter eller delar av länet. De i programmet föreslagna åtgärderna skulle vara av stadigvarande natur. Redovisningen i den regionala utvecklingsplanen hade i stort en uppläggning med en beskrivning av de allmänna utvecklingstendenserna i näringslivet och på arbetsmarknaden, yrkesverksamheten, industribransch- och företagsstruktur samt brister i näringslivets struktur.

1) Stencil Inrikesdepartementet 1971:7.

tur och utveckling. Därefter redovisades kommunernas förslag och länsstyrelsens kommentarer till dessa. Som avslutning presenterades länsstyrelsens förslag till handlingsprogram.

De socialpolitiska åtgärderna omfattar länsstyrelsens förslag till sysselsättningsskapande åtgärder av temporär natur. Detta program grundade sig på förslag från länets kommuner. Handlingsprogrammet med åtgärder för att trygga serviceförsörjningen lades fram efter redovisningar av den nuvarande serviceförsörjningen (dvs 1969/70), av lokaliseringen av olika serviceslag, av den kollektiva trafiken i regionen och av en bedömning av serviceförsörjningen för år 1975. Vidare redovisades kommunernas förslag till åtgärder och länsorganens yttrande över dessa.

De offentliga investeringarna som finns upptagna i länsprogrammet är investeringar i projekt om 100000 kronor eller mera för kommuner, landsting och statliga myndigheter under åren 1970-75 samt s k tröskelinvesteringar för perioden 1976-80. Redovisningen av de offentliga investeringarna har skett kommunblocksvis. De offentliga investeringarnas uppdelning på sektorer framgår av tabell 2.2.

Tabell 2:2

Bostäder ¹⁾	Brandförsvar	Förvaltningsfastigheter
Samlingslokaler	Statsbidrags berättigade gator o vägar	Ej statsbidrags berättigade gator o vägar
Sport, bad o friluftsliv	Hamnförvaltning	Vattenverk
Avloppsverk	Renhållningsverk	Skolor
Institutioner för barn- o ungdomsvård	Åldringsvård	Sjukvård
Institutioner för utvecklingsstörda och arbetsvård	Undervisning inom lands- tingsområdet	Administrations byggnader för landstinget
Fritidsverksamhet	Flygplatser	Turism
Järnvägar	Post	Tele

1) Avser antal lägenheter. Bostäderna kommer ej att behandlas i denna undersökning.

Dessutom innehåller länsprogrammen ett kapitel om outnyttjad kapacitet i redan gjorda investeringar, vilket inte analyseras i denna undersökning.

2.5 SAMMANFATTNING

I detta kapitel har en kortfattad redovisning getts om regional politikens och samhällsplaneringens framväxt och utveckling.

Vad avser regionalpolitiken beskrivs utvecklingen av regionalpolitikens intentioner från den medvetna politikens början 1967 till o m regeringens förslag om en samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik. På samma sätt redovisas kortfattat det ekonomiska stödet till näringslivet i regionalpolitiskt syfte och de politiska besluten med medvetna regionalpolitiska effekter.

Vad avser samhällsplaneringen innehåller kapitlet en beskrivning av de olika formerna för denna övergripande planering. Dessutom ges en närmare beskrivning av den regionala utvecklingsplaneringen från 1967. Vidare redovisas den fysiska riksplaneringen, den regionala trafikplaneringen och den ekonomiska långtidsplaneringen.

I ett avslutande avsnitt redovisas närmare uppläggnings- och innehållet i länsprogram 70.

Kapitlets syfte är att ge läsaren en information om regionalpolitiken, samhällsplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen. Kapitlet avser alltså att utgöra en bakgrund till den fortsatta analysen av den regionala utvecklingsplaneringen, länsprogram 70.

3 REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING OCH DET POLITISKA SYSTEMET

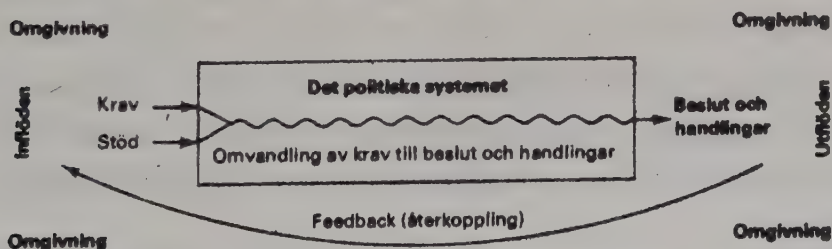
3.1 DET POLITISKA SYSTEMET

I denna undersökning används det språkbruk för politiska fenomen och det övergripande synsätt på politiken som ursprungligen utarbetades av David Easton, dvs en systemanalytisk referensram.¹⁾ Ett sådant tillvägagångssätt är vanligt i modern svensk statsvetenskap.²⁾

Fördelarna med att använda den systemanalytiska referensramen är att man får en enhetlighet mellan olika inriktningar av den statsvetenskapliga forskningen, vilket gör resultaten jämförbara och kommunicerbara samt att man på ett relativt okomplicerat sätt kan visa vilken del eller vilka delar av det politiska systemet man studerar.³⁾

I systemanalysen definieras politik som den auktoritativa fördelningen av värden i ett samhälle.⁴⁾ Värdefördelningen tillkommer genom en process där samhällsmedlemmarnas krav på och stöd för en viss värdefördelning omvandlas till auktoritativa beslut, vilka sedan verkställs eller tillämpas. Denna process tecknas i den bland statsvetare väl kända figuren.⁵⁾

Figur 3.1 David Eastons flödesmodell för relationerna mellan det politiska systemet och dess omgivning.



1) Easton 1965 a, Easton 1965 b.

2) Se t e x Lundquist 1972, Johansson 1976.

3) Ståhlberg 1975 a s 55 ff.

4) Easton 1965 s 50.

5) Efter Johansson 1976 s 5.

Det politiska fenomen som analyseras i det här arbetet är det regionala planeringssystemet i den regionala utvecklingsplaneringen.

Den systemanalytiska referensramen har ofta använts i andra undersökningar av politiska fenomen på lokal eller regional nivå i det politiska systemet.¹⁾ Den generella systemmodellen har utvecklats i dessa undersökningar och från dessa erfarenheter kan en närmare specificering ske på två områden. Den första specificeringen är att analysen omfattar ett subsystem inom det politiska systemet. Närmare bestämt deltar detta subsystem i den auktoritativa värdefördelningen inom sakområden styrda och kontrollerade på ett visst sätt, och inom ett visst bestämt territorium - regionen.²⁾ Inom detta territorium finns andra subsystem som på motsvarande sätt ombesörjer eller deltar i den auktoritativa värdefördelningen för delområden av regionen. Man kan alltså konstatera att det inom det politiska systemet finns subsystem på olika nivåer. Deras roll i den auktoritativa värdefördelningen är beroende på den relativa autonomin för subsystemen. Vid en empirisk analys av dessa subsystem på olika nivåer i det politiska systemet kan man använda sig av delar i den systemanalytiska referensramen.³⁾

Den andra specificeringen av systemanalysen har utarbetats inom den inriktning av den statsvetenskapliga forskningen som försökt analysera sambanden mellan output, politiskt system och omgivning, d s k policy-forskningen.⁴⁾ Policy-forskningens ansats kan kortfattat beskrivas så att output varierar mellan olika politiska system beroende på variationer i det politiska systemets omgivning och i det politiska systemets organisationsstruktur.⁵⁾ Till detta skall läggas de resultat inom policy-forskningen som visar att output varierar beroende på variationer i den politiska beslutsprocessen (the policy process).⁶⁾

1) Tex Dye 1970, Sharkansky 1970, Johansson 1976, Forsell 1972.

2) Jmfr Lundquist 1972 s 43 f.

3) Jmfr Johansson 1976 s 9.

4) Jmfr Ståhlberg 1975 a s 56 f.

5) Se tex Sharkansky 1970; i Dye 1972 s 254 ff ges en sammanfattning av 60-talets amerikanska policy forskning; se även Dye 1975. Angående organisationsstruktur; se tex Hofferbert-Cameron 1974, Hofferbert 1975, Johansson 1976.

6) Se tex Smith 1975, Lundqvist 1976, i Munns 1975 framförs som kritik mot policy-forskningen att man i för liten grad analyserat själva beslutsprocessen.

Inom policyforskningen har man visat att skillnader i det politiska systemets omgivning kan relateras till variationer i det politiska systemets output. I en föreställningsram antas det politiska systemets värdefördelning bero på främst tre faktorer, nämligen samhällsmedlemmarnas behov, resurser och politiska viljeriktningar.¹⁾ Behovet av insatser från det politiska systemet hänger samman med samhällsbefolkningens karaktär. Som betydelsefulla indikatorer på behov framstår befolkningens egenskaper i fråga om storlek, åldersfördelning, bosättningsmönster och sysselsättningsstruktur och de förändringar som sker i dessa indikatorer. De behovsskapande effekterna är av svårbedömd karaktär men äldre personer torde ha ett större behov av sjukvård och yngre personer ha ett större behov av utbildning. Behoven förändras beroende på förändringar i befolkningens egenskaper. Man kan anta att befolkningens egenskaper är av speciell betydelse för de politiska beslutsfattarnas uppfattning av behoven i regionsamhället.²⁾ I detta sammanhang kan den politiska beslutsfattarens uppfattning om behoven i regionsamhället kopplas till uppfattningen att det förekommer olika levnadsvillkor i olika regioner. Vissa uppfattas av beslutsfattaren som regioner med bättre levnadsvillkor och med relativt sett stora socio-ekonomiska resurser t ex i form av hög skattekraft, höga inkomster för människorna i regionen, stor andel av befolkningen sysselsatta i industri- och servicesektorn, hög urbaniseringsgrad och stort utbud av kultur och information. Behoven i dessa regioner uppfattas bero på snabb befolkningstillväxt, bostadsbrist, brist på arbetskraft, miljöproblem, markkonflikter och trafikproblem.

Andra regioner uppfattas som regioner med sämre levnadsvillkor och med relativt sett små socio-ekonomiska resurser t ex i form av låg skattekraft, låga inkomster, stor andel sysselsatta inom

-
- 1) Texten följer här i stort resonemanget i Johansson 1976 s 130 ff.
2) Diskussionen förs explicit i anslutning till undersökningens empiriska material, men kan antas vara giltig även för andra politiska subsystem och politiska system. Beslutsfattarens uppfattning av omgivning och problem i denna har i andra sammanhang kallats image; se C Jönsson 1975 s 13 ff eller omgivningsbild; se C Persson 1975.

jordbruket och låg urbaniseringsgrad. I sådana regioner uppfattas behoven bero på befolkningsminskning, arbetslöshet, dålig service-tillgänglighet p g a stora avstånd och en snabb strukturomvandling av näringslivet.

Regionalpolitiken syftar till att levnadsvillkoren skall förbättras i de regioner som uppfattas ha sämre levnadsvillkor. Genom s k regional utveckling skall sådana förbättrade levnadsvillkor åstadkommas. Regional utveckling uppfattas som tillväxt eller expansion men även som strukturella förändringar i sociala system, t ex ekonomin.¹⁾ Utvecklingen antas spridas via s k noder eller tillväxtcentra. Det karakteristiska för tillväxtcentra är deras förmåga att acceptera olika slag av innovationer och i ett senare skede sprida dessa innovationer vidare till andra orter. Genom sin storlek, tillgänglighet, innovationsförmåga och tillväxttakt kan tillväxtcentra komma att dominera sin omgivning.¹⁾

Beslutsfattarens uppfattning om behoven i regionsamhället kan analytiskt delas upp i dels den bild beslutsfattaren har av levnadsvillkoren i regionen - socio-ekonomisk struktur - dels den bild beslutsfattaren har av regionen som geografiskt område med orter som potentiella tillväxtcentra.

Befolkningens upplevda behov inom olika områden för politisk beslutsfattande framförs enligt den systemanalytiska referensramen genom artikuleringsprocessen vilket leder till krav på politiska beslut eller handlingar. Artikulering av krav initierar kravomvandlingsprocessen i det politiska systemet och genom ett antal beslutsprocesser regleras kraven auktoritativt på något sätt.²⁾ Beslutsfattaren i det politiska systemet kan tillgodose de framförda kraven beroende på en uppfattning dels om möjligheterna dels önskvärdheten av en värdefördelning i kravens riktning. Möjligheten kan i huvudsak antas bli bedömd efter de ekonomiska resurser som finns tillgängliga. Önskvärdheten av en viss värdefördelning får betraktas som specifik för den politiska viljeinriktningen. Man kan då förvänta att beslutsfattare med

1) Moseley 1974 s 3 f; jmfir även Rudebeck 1970 s 29.

2) Se Johansson 1976 s 131 f. Avsnittet som presenterats följer Johansson 1976 s 130 ff.

en socialistisk uppfattning i högre grad tillgodoser krav på insatser i samhället än beslutsfattare med icke-socialistisk uppfattning. Denna skiljelinje mellan socialistiska och icke-socialistiska uppfattningar finns såväl i den svenska val-¹⁾ manskåren som hos beslutsfattare i det politiska systemet. Dessa skilda uppfattningar förefaller även leda till variationer i output t ex vad avser serviceutbud.²⁾

Vi har diskuterat tre faktorer som kan tänkas påverka den politiska beslutsfattaren. För det första hans uppfattning om behoven i regionsamhället med avseende på den socio-ekonomiska strukturen. För det andra hans uppfattning om behoven i regionsamhället med avseende på regionen som geografiskt område, och för det tredje beslutsfattarens politiska uppfattning. I detta sammanhang har den politiska uppfattningen endast en indirekt påverkan på beslutet om den regionala utvecklingsplanen. Den politiska strukturen i regionen, dvs regionsamhällesmedlemmarnas socialistiska resp icke-socialistiska röstande, påverkar länsprogrammet genom att den bestämmer den politiska miljö i vilken det regionala planeringsorganet arbetar. I det regionala planeringsorganet fanns endast en rådgivande förtroendemannaförsamling som representerade regionbefolkningen. De valda representanterna i kommuner och lands-ting kunde genom beslut om långtidsplaner, remisser och andra beslut i samband med den regionala utvecklingsplaneringen indirekt påverka planeringen och planinnehållet. På samma sätt kan regionens representanter på nationell nivå indirekt ha påverkat planeringen och planinnehållet.

Variationerna i det politiska systemets omgivning analyseras i denna undersökning med hjälp av tre faktorer

1. socio-ekonomisk struktur
2. geografisk struktur
3. politisk struktur

I enlighet med tidigare forskningsresultat antas den socio-ekonomiska strukturen vara den mest dominanta av dessa omgivningsvariabler.³⁾

1) Se t ex Särilvik 1965, Strömberg 1974.

2) Se Alt 1971, Birgersson, 1974, Johansson 1976.

3) Jmfr Dye 1972 s 254 ff.

Inom policy-forskningen har man konstaterat att variationer i det politiska systemets organisationsstruktur kan relateras till variationer i output. Detta påstående måste dock närmare preciseras.

I undersökningar av effekterna av det politiska systemets organisationsstruktur har man funnit att denna haft en viss oberoende effekt på output. Dock har det politiska systemets omgivning, som diskuterades ovan, haft en mycket betydande effekt och oftast större sådan på output.¹⁾ Andra undersökningar har dock funnit att den organisatoriska utformningen har en oberoende effekt på politiska handlingslinjer.²⁾ Detta innebär att organisationsstrukturen i det politiska systemet kan ha en effekt på output och bör därmed analyseras som en faktor i en studie av ett politiskt systems output. En mer preciserad referensram av faktorn organisationsstruktur i det politiska systemet presenteras i avsnittet om det regionala beslutsfattandet.

Den politiska processen i den systemanalytiska referensramen omfattar överföringen av krav och stöd till det politiska systemet, kravomvandlingsprocessen i det politiska systemet, överföringen av beslut och handlingar till effekter i samhället och den systematiska erfarenhetsåterföringen.³⁾ Denna infallsvinkel har ofta kallats policy process eller karakteristika på det politiska systemet. Policy-forskningen har framförallt i USA visat att det politiska systemets karakteristika inte haft någon större oberoende effekt på nivån av det politiska systemets output.⁴⁾

Vid annorlunda operationaliseringar av output har dock vissa forskare visat att det politiska systemets karakteristika har en oberoende effekt.⁵⁾ Liknande resultat har presenterats av forskare som analyserat europeiska politiska system även vid nivådefinitioner av policy-output.⁶⁾ Man kan också inom policy-forskningen konstatera ett ökat intresse för studier av den politiska processen.⁷⁾

Den politiska processen kan ha effekt på det politiska systemets output. En mer preciserad referensram för den politiska processen

1) Dye 1972 s 254 ff.

2) Hofferbert-Cameron 1974.

3) Se Munns 1975 s 649.

4) Jmfr Sharkansky 1975 s 56 ff; Dye 1975 s 34 ff.

5) Fry Winters 1970.

6) Se Alt 1971, Birgersson 1975, Johansson 1976.

7) Se t ex Lundqvist 1976, Smith 1975, J A Andersson 1975.

i samband med regional utvecklingsplanering presenteras i avsnittet om det regionala beslutsfattandet.

3.2 DET REGIONALA BESLUTSFATTANDET

Den regionala nivån i det politiska systemet är objektet i undersökningen av den regionala utvecklingsplaneringen. Detta gäller även för hela forskningsprojektet. Ett av nyckelorden för projektets analyser är decentralisering. Decentralisering har under de senaste åren varit ett "modeord" i den politiska debatten, detta inte bara i Sverige.¹⁾ För att begreppet decentralisering skall vara användbart för analytiska ändamål måste det närmare preciseras. I den mycket omfattande litteraturen kring decentraliseringsproblemet kan man förenklat säga att det finns två inriktningar, och därmed också två definitioner av decentralisering.

Den ena definitionen tar sin utgångspunkt i en "bred" definition av decentralisering, vilken bygger på observationer av olikheter i resurser och makt mellan olika rumsliga enheter i ett samhällssystem.²⁾ Analyserna koncentrerar sig på relationerna mellan de olika enheterna. För varje analys bestäms vad som är centrum och vad som är periferi, där periferin brukar beteckna den eller de enheter som erhåller relativt minst av de värden som de samhällsliga aktiviteterna producerar. Vanliga begrepp inom denna inriktning är givetvis centrum/periferi men även spridning i rummet, metropol/satellit, dominans, imperialism och polariserad tillväxt.

Fyra dimensioner nämligen geografi, ekonomisk funktionsindelning, kultur- och symbolsystem samt politik och beslutssystem bör ingå i en centrum/periferi analys av maktförhållandena i ett samhälle.²⁾

Den andra definitionen av decentralisering tar sin utgångspunkt i en "trång" definition. Denna bygger på uppdelningen av olika beslutsdimensioner i en organisation t ex det politiska systemet. En vanlig uppdelning av decentraliseringsbegreppet i denna inriktning är funktionell- resp territoriell decentralisering. Funktionell decentralisering kan sägas vara en uppdelning av

1) Se t ex Furniss 1974 s 958, Lafont 1967 och 1971, Ståhlberg 1975 b

2) Efter Strand 1973. Framställningen är ett koncentrat av vissa punkter i Strands PM, jmf även Veggeland 1976.

beslutanderätten mellan olika organ på samma nivå efter organens samhälleliga funktion. Territoriell decentralisering avser överföring av beslutanderätten till beslutsorgan ansvariga för ett givet geografiskt område.¹⁾

Huvudföremål för analysen inom denna inriktning är begrepp som beslutsfattandets struktur, organisationsutformning, styrning, autonomi, kontroll och lokalt/regionalt medborgarinflytande över beslutsfattandet.²⁾

I decentraliseringslitteraturen förekommer även försök att förena den "breda" och "trånga" definitionen av decentralisering.³⁾ Det har också gjorts gällande att begreppet decentralisering är svårt att definiera, att decentralisering kopplad till konkreta handlingar är inriktad endast mot en liten del av de faktorer som tycks påverka beslutsfattaren samt att begreppet är svårt för att inte säga omöjligt att operationalisera.⁴⁾

I diskussionen om centralisering/decentralisering har det hävdats att de två begreppen närmast skall ses som två poler på en skala, inom vilken de politiska systemen kan variera. Man borde därför sträva efter att jämföra olika systems relativa positioner på denna skala och använda termer som mer eller mindre decentraliserade/centraliserade system eller grad av decentralisering/centralisering.⁵⁾

I en politisk analys gäller decentraliseringsproblemet organisationen av det politiska beslutsfattandet eller med andra ord lokaliseringen av den auktoritativa värdefördelningen i det politiska systemet.⁶⁾

I denna undersökning med speciell inriktning på ett segment i det politiska systemet, systemet för regional utvecklingsplanering, byg-

1) Lundquist 1972 s 13 f.

2) Se t ex Lundquist 1972, Porter-Olson 1976, H Kaufman 1969, Kuroda 1975.

3) Se t ex Ståhlberg 1975 b.

4) Lorsch & Allen III 1973 s 5, se även diskussionen s 191.

5) Wesler 1968 s 371, 373; Lundquist 1972 s 70 ff.

6) Jmf diskussion hos Lundquist 1972 s 12 ff, Leemans 1969 s 14 ff, Milhorst 1969 s 56 och Furniss 1974 s 959.

ger referensramen på den decentraliseringsdefinition som utgår från beslutsdimensioner inom en organisation. Det regionala planeringsorganets beslutsposition analyseras i enlighet med en referensram för s k territoriell politisk decentralisering.¹⁾ Detta innebär överföring av auktoritativ värdefördelning till subsystem på lägre nivå i det politiska systemet. Referensramen bygger på det systemanalytiska synsättet på politik och utgår från frågan om ett subsystems inflytandeposition i samhället. Subsystemets inflytandeposition bestäms av dess decentraliseringsgrad och dess påverkansförmåga.²⁾

Med hög decentraliseringsgrad menas att subsystemet för det första har autonomi vid fördelningen av värden i delsamhället, för det andra att värdefördelningen omfattar betydelsefulla sakområden för medlemmarna i delsamhället och för det tredje att medlemmarna i delsamhället utövar inflytande över subsystemets värdefördelning.³⁾ Decentraliseringsgraden beror bl a på utformningen av fem decentraliseringsvariabler, delsamhälle, delsystem, sakområden, styrning och kontroll.⁴⁾ Med delsamhälle menas subsystemets geografiska område, med delsystem subsystemets organisatoriska utformning, med sakområde antalet och vikten av överförda uppgifter, med styrning styrningen av verkställandet och med kontroll eftergranskning av verkställandet.⁵⁾ Genom att variera utformningen av dessa fem decentraliseringsvariabler kan det politiska systemets centrala beslutsfattare erhålla olika effekter för subsystemet. Dessa effekter analyseras i decentraliseringsgraden.⁶⁾ Så bestäms subsystemets autonomi genom styrningen, kontrollen och det geografiska områdets karaktär, t ex i form av invånarantal och ekonomiska resurser. Vidare bestäms sakområdenas betydelse genom decentraliseringsvariabeln sakområde. Delsamhällesmedlemmarnas

1) I denna inriktning utgör territoriet/området den del av samhället över vilket det decentraliserade organet har auktoritet i beslutsfattandet. Betydelsen av territoriets egenskaper för det decentraliserade beslutsfattandet har redovisats av Lundquist 1972 s 56 f samt s 74 f.

2) Lundquist 1972 s 74; 1974 s 227. 3) Lundquist 1972 s 74.

4) För en detaljerad presentation av decentraliseringsmodellen se Lundquist 1972 kap 1-3.

5) Lundquist 1974 s 228.

6) Lundquist 1974 s 228.

inflytande över subsystemets värdefördelning bestäms av subsystemets organisatoriska utformning och av det geografiska områdets karaktär t ex dess storlek.¹⁾

Ett subsystems påverkansförmåga beror på tre egenskaper nämligen kunskap, - förmågan att fatta rationella beslut, inflytande, - förmågan att påverka andra aktörers vilja och materiella resurser, - förmågan att påverka andra aktörers förmåga och den fysiska omgivningen.²⁾ Genom sin påverkansförmåga kan subsystemet påverka sin omgivning inom och utom det politiska systemet. Så t ex kan subsystemet påverka den styrning det blir utsatt för.³⁾

Ett antal faktorer som bestämmer ett subsystems inflytandeposition har presenterats. Dessa är karaktären på det geografiska området - delsamhället, subsystemets autonomi, subsystemets organisatoriska utformning, sakområdenas betydelse samt subsystemets påverkansförmåga. I den fortsatta analysen behandlas inte faktorn sakområdenas betydelse eftersom sakområdet är detsamma för samtliga subsystem i undersökningen, nämligen regional utvecklingsplanering.⁴⁾

Subsystemets beslutsfattande om värdefördelningen i delsamhället sker inom ramen för det politiska systemet. De olika faktorer, som bestämmer ett subsystems inflytandeposition, skall kombineras med den utveckling av den systemanalytiska referensramen som tidigare gjorts.

Detta sker i ett antal steg på följande sätt

1. det regionala planeringsorganets omgivning - delsamhällets karaktär
2. det regionala planeringsorganets/subsystemets autonomi och påverkansförmåga - relativ autonomi
3. det regionala planeringsorganets organisationsstruktur
4. förankring av länsprogrammet i regionen.

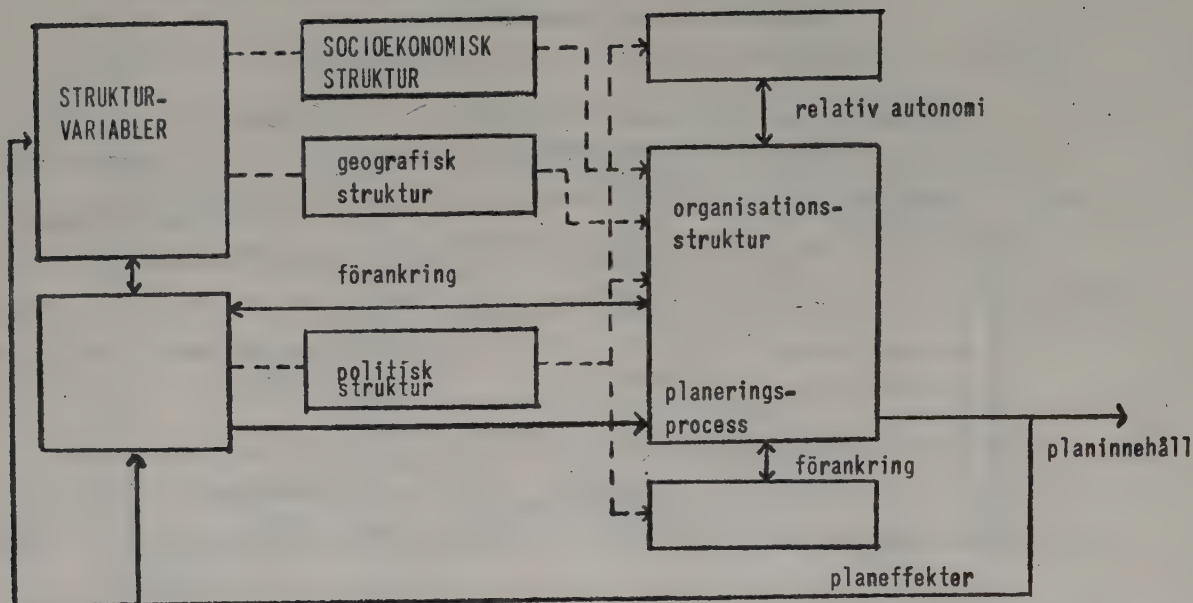
1) Lundquist 1972 s 74; Lundquist 1974 s 228 ff.

2) Lundquist 1974 s 233, jmf även Lundquist 1974 b s 7.

3) Jmf Lundquist 1974 s 233.

4) Detta innebär att man i de olika regionala planeringsorganen kan ha olika uppfattning om betydelsen av sakområdet regional utvecklingsplanering.

a. Socio-ekonomisk struktur



I detta sammanhang innebär socio-ekonomisk struktur de politiska beslutsfattarnas uppfattning om tillståndet (människornas levnadsvillkor) i olika delar av landet.¹⁾ Ett visst synsätt på problemen skall redovisas nämligen det som ligger till grund för uppfattningen av de regionalpolitiska problemen.

"The most commonly described "regional problems" among those who have published their thoughts about the subject are the following: unemployment in certain parts of the country, excessive outward migration leading to a deterioration of the population structure and progressive underuse and decline in social assets, disparities in per capita income, extreme unevenness in the territorial distribution of resources and population, mainly connected with urbanization".²⁾

Av citatet framgår att regionalpolitiska problem består av förändringar i regionernas socio-ekonomiska struktur och tillståndet i denna struktur. Båda dessa aspekter kommer att behandlas i denna undersökning.

1) Sättet att uppfatta ett problem i samhället är närmast ett inlärningspsykologiskt analysobjekt. Dock har det klar relevans för politiken om ett sätt att uppfatta problemen dominerar i den politiska processen. Alternativa synsätt får då svårt att finna gehör för sina synpunkter. Inom organisationsteorin har man pekat på betydelsen av att formulera problemet och hur denna formulering sedan "låser" organisationens problemlösningsförmåga.

2) Se t ex The regional factor in economic development 1970.

Som en första förklaring av regionalpolitiska problem och därmed planeringsproblem, brukar man nämna omvandlingen av Sverige från ett jordbrukssamhälle till ett industriellt eller postindustriellt välfärdssamhälle.¹⁾ Denna process säges bero på främst två fenomen, ökad specialisering och arbetsfördelning samt förekomsten av stor-drift inom olika verksamheter.²⁾ Följderna av omvandlingen har blivit stora befolkningsomflyttningar inom landet. Omflyttningen har gått från glesbygd till tätort - urbanisering - samt från skogs- och jordbruksnäringarna till industri- och servicenäringarna - strukturuomvandling.³⁾ Processen har medfört att betydande skillnader uppstått mellan utvecklingen i olika regioner.

Befolkningsomflyttningen har inneburit stagnation och tillbakagång för vissa regioner och tillväxt för andra. Folkmängdsförändringarna uppfattas som de absolut viktigaste förändringarna i det regionala tillståndet.

Regionernas folkmängdsförändring kan inte förklaras med naturliga demografiska förlopp. Orsakerna har i övervägande grad varit samhällseliga, vilket inneburit att människor flyttat från vissa regioner till andra regioner.⁴⁾

Varför flyttar då människor från vissa regioner? Förklaringarna till detta sker ofta i resonemang där människornas levnadsvillkor beskrivs som sämre i en region än i en annan. Som de viktigaste beståndsdelarna i levnadsvillkoren ingår människornas inkomst och möjlighet till sysselsättning.

1) Se t ex prop 1964:185 s 179 ff; Svensson-Thufvesson 1971; prop 1972:111 bil 1 bakgrundsbeskrivningen; Samhällsplanering i Sverige 1974. Detta synsätt förekommer även i den internationella litteraturen se t ex Boudeville 1972, Castells 1975 och Cameron 1974.

2) Se t ex Svensson-Thufvesson 1971.

3) Ett teoretiskt synsätt på denna process finns formulerad i SOU 1970:3 kap 2.

4) Detta kan givetvis ses som en naturlig följd av samhällets omvandling men också som en god måluppfyllelse av en bedriven politisk handlingslinje. Arbetsmarknadspolitiken har under många år stimulerat rörligheten hos arbetskraften och inte rörligheten hos företagen. Resurserna för i rörlighetsstimulerande riktning har varit större än resurserna för den motstata politiken, se t ex Strand 1976 s 196.

I utflyttningsregionerna har människorna lägre inkomster och sämre möjligheter till sysselsättning än i inflyttningsregionerna. Ålderssammansättningen jämförd med riksmedeltalet är skev i de stagnerande eller tillbakagående regionerna på så sätt att andelen äldre är större än i andra regioner. Stagnation eller tillbakagång i regionens folkmängd i kombination med hög andel åldringar, låga inkomster och låg grad av sysselsättning ger regionen relativt sett låg tillgång till ekonomiska resurser. Tillgången på ekonomiska resurser är nära sammankopplad med näringslivets struktur i en region. Låg tillgång på resurser samvarierar med hög andel sysselsatta inom jordbruk och med låg grad av urbanisering.¹⁾

De stagnerande eller tillbakagående regionerna har "kommit efter" i omvandlingen till ett modernt industrialiserat samhälle. Samtidigt som de tillbakagående förändringarna pågår, sker en snabb "modernisering" av dessa regioner. Denna "modernisering" karakteriseras av hög urbaniseringstakt, och en snabb strukturomvandling. De regionalpolitiska problemen uppfattas som en samverkan eller kombination av förändringar och tillstånd i regionernas socio-ekonomiska struktur.

Operationaliseringen av socio-ekonomisk struktur framgår av tabell 3:1 och beskrivningen sker i kapitel 5.1.

Tabell 3:1 Variabler som karakteriserar en regions socio-ekonomiska struktur

Förändringsvariabler (1965-70)

Folkmängdsförändringar

Förändring i

- 1 inkomst per inkomstagare
- 2 skattekraft
- 3 yrkesverksamhetsgrad
- 4 urbaniseringsgrad
- 5 andel sysselsatta i jordbruk
- 6 andel personer över 64 år

Tillståndsvariabler 1970

- 1 inkomst per inkomstagare
- 2 skattekraft
- 3 yrkesverksamhetsgrad
- 4 urbaniseringsgrad
- 5 andel sysselsatta i jordbruk
- 6 andel personer över 64 år

1) För beskrivning av regionalpolitiska problem se prop 1964:185, prop 1970:75, prop 1972:111 bil 1 samt Johansson 1976 kap 2.

"one-city dominance one of the major features and perhaps the major feature of their urban development. The implications of primary-city dominance are far reaching. Apart from the fact that intra-national research of samples of cities becomes extremely difficult (except in the case of small city units), primary-city dominance is likely to result in the political and economic domination of one part of the country by another. Research, therefore, might sensibly focus on the political relationship between the main city and the outlying cities; or on the extent to which, in political behaviour or policy outputs, the main city is the innovative force, with its influence gradually rippling out to other, smaller cities." 1)

Det är alltså inte ett politiskt neutralt fenomen som återspeglas i ett samhälles ortstruktur. Vidare är det inte ett politiskt neutralt fenomen när en viss typ av sysselsättning, nämligen administrativt beslutsfattande, koncentreras till ett fåtal regioner i ett land. Denna typ av sysselsättning som kräver mycket information och ett väl utvecklat kontaktsystem medför genom multiplikatoreffekter att ytterligare sysselsättning i dessa regioner tillkommer.²⁾ Den genomsnittliga inkomsten i regionen blir hög och koncentrationen av denna sysselsättning medför en koncentration av köpkraft och efterfrågan på varor och tjänster.²⁾

I en analys av regional utvecklingsplanering är det följdriktigt att analysera i vad mån den rumsliga dimensionen har för konsekvenser på planeringsprocess, planinnehåll och planeringseffekter. Denna dimension kallas i denna undersökning för regionens geografiska struktur. Med detta menas de rumsliga relationerna inom ett territorium som t ex en orts länkar med omgivningen, en orts relativa position i ett område, en orts tillgänglighet.³⁾ Inom den regionalpolitiska forskningen i Sverige finns ett flertal arbeten som har analyserat olika aspekter av detta fenomen, men där analysen varit koncentrerad till det nationella perspektivet.⁴⁾ Detta innebär att nationens geografiska struktur är ett väldokumenterat fenomen, medan regionernas geografiska struktur inte på samma sätt har analyserats.

1) Mc Kay 1975 s 311 f.

2) Törnqvist 1976 s 41.

3) Se t ex Strand 1976, Berry 1968, Nystuen 1968, Boudeville 1972, Castells 1975.

4) S t ex SOU 1970:3; se även SOU 1970:14.

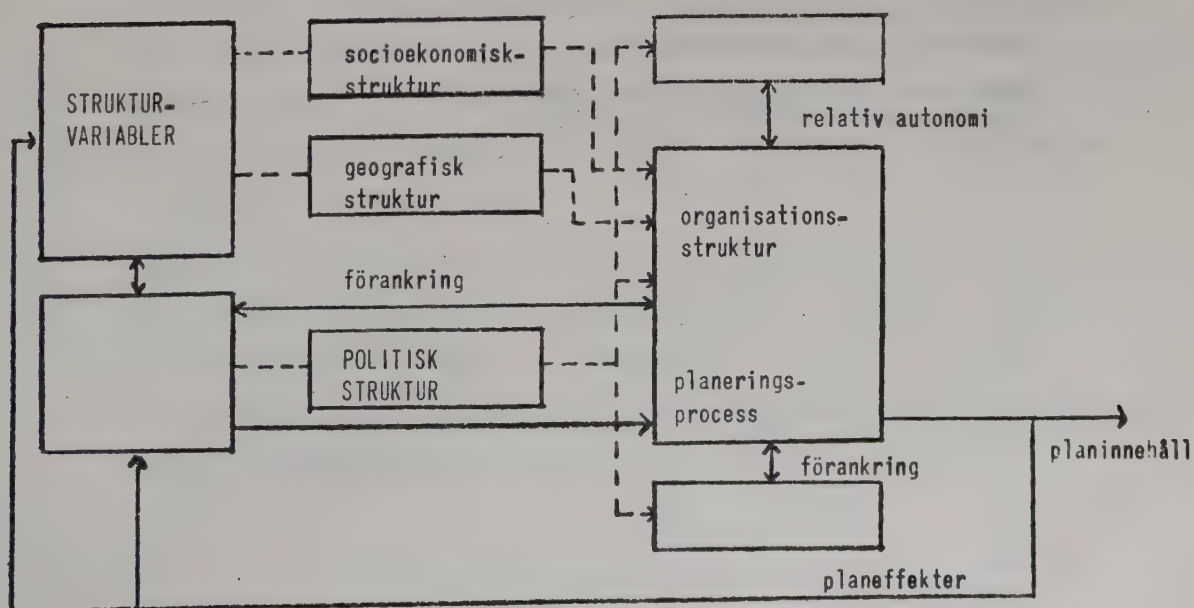
Antagandet att den geografiska strukturen har betydelse för det politiska beslutsfattandet grundar sig på att denna struktur återspeglar resursfördelningen i regionen. I en region med en koncentrerad geografisk struktur har resurserna organisatoriskt, ekonomiskt, invånarmässigt och politiskt koncentrerats till en ort. En sådan ort kan politiskt och ekonomiskt dominera en region, vilket påverkar ett politiskt beslut om det önskvärda framtida tillståndet i regionen. Om däremot resurserna är mer spridda i regionen och någon större dominans inte föreligger antas ett politiskt avgörande om det framtida tillståndet i regionen bli en mera komplicerad process. Av betydelse för planeringen är också regionens storlek, vilken påverkar medborgarnas möjligheter till inflytande och de politiska organens tillgänglighet.

Operationaliseringarna av regionens geografiska struktur framgår av tabell 3:2 och beskrivningen av regionerna presenteras i kapitel 5.2.

Tabell 3:2 Variabler som karakteriserar en regions geografiska struktur

- 1 antal kommunblock
- 2 största kommunblockets dominans (indexvärde)
- 3 residensortens dominans (indexvärde)

c Politisk struktur

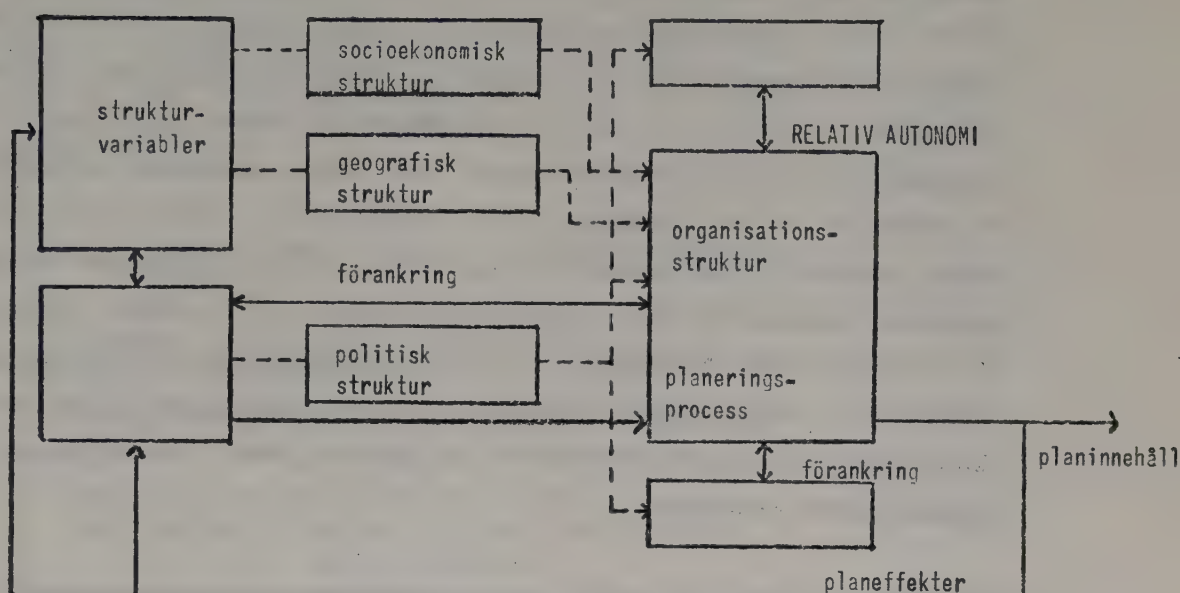


Den regionala utvecklingsplanen utarbetades i huvudsak på regionalnivå i en planeringsorganisation, där endast ett rådgivande politiskt förtroendemannaorgan ingick. Vi har därför sett politikens inflytande på planeringen som om den huvudsakligen kom från den miljö i vilken planeringsorganet arbetade. Den politiska strukturen i regionen har tidigare bestämts till att vara regionmedlemmarnas socialistiska resp icke-socialistiska röstande i de allmänna valen. Regioninvånarna har i de flesta fall tre olika politiska nivåer på vilka de kan uttrycka sina politiska preferenser, nationell-riksdagsval, regional-landstingsval och lokalkommunval. Samtliga dessa tre nivåer kommer att användas för att bestämma regionernas politiska strukturer. Operationaliseringen av den politiska strukturen framgår av tabell 3:3 och en beskrivning sker i kapitel 5.3.

Tabell 3:3 Variabler som karakteriserar en regions politiska struktur

1. regioninvånarnas röstande i riksdagsvalet 1968
2. regioninvånarnas röstande i riksdagsvalet 1970
3. landstingsmajoritet efter 1966 års landstingsval
4. landstingsmajoritet efter 1970 års landstingsval
5. andel socialistiskt styrda kommuner i regionen efter 1966 års kommunalval
6. andel socialistiskt styrda kommuner i regionen efter 1970 års kommunalval
7. andel regionbefolkning som bor i socialistiskt styrda kommuner efter 1966 års kommunalval
8. andel av regionbefolkningen som bor i socialistiskt styrda kommuner efter 1970 års kommunalval.

3.32 Det regionala planeringsorganets autonomi och påverkansförmåga - relativ autonomi



Ett subsystem i det politiska systemet ombesörjer eller deltagar i den auktoritativa fördelningen av värden inom styrda och kontrollerade sakområden. Men ett subsystem har även förmåga att påverka den styrning och den kontroll som subsystemet utsätts för av den överordnade nivån. Resultatet av styrningen, kontrollen och påverkan kan sägas utgöra subsystemets relativa autonomi.

Det regionala planeringsorganets beslutsposition beror på dess relativa autonomi. I detta sammanhang kan kontrollen ses som den nationella nivåns utvärdering av den regionala utvecklingsplaneringen. Genom att kontrollen kommer in i efterhand är den därför svår att analysera. Dock behandlas vissa aspekter av kontrollen i kapitel 8.

Empiriskt beskriver den relativa autonomi relationerna mellan den regionala och den nationella nivån.¹⁾ Dessa relationer, som består av olika former av kontakter mellan befattningshavarna på de två nivåerna, kan bilda ett mer eller mindre stabilt mön-

1) Jmfr Faludi 1973 a s 178 f.

ster eller nätverk av kontakter.¹⁾

I den tidigare presenterade modellen för decentraliseringsgrad omfattade ett subsystems autonomi även delsamhällets olika egenskaper. Ett subsystems autonomi kan enligt denna modell delvis bero på de resurser som kan erhållas från delsamhället. I detta sammanhang är inte ett sådant beroende relevant eftersom det regionala planeringsorganet inte hade någon politisk auktoritet att erhålla sådana resurser från delsamhället. Eller för att använda decentraliseringsmodellens språk, i det regionala planeringsorganets sakområde ingår inte befogenheten att erhålla olika typer av resurser från delsamhället. Resursegenskaperna i delsamhället analyseras, som tidigare redovisats, som variabler i den socio-ekonomiska strukturen dvs i den miljö i vilken det regionala planeringsorganet arbetade.

Ett sätt att operationalisera problemen kring det regionala planeringsorganets relativa autonomi är att begränsa sig till faktorer som gäller strukturer och processer inom det politiska systemet. Styrningsaktiviteterna från nationell till regional nivå omfattar anvisningarna för den regionala utvecklingsplaneringen. Annan styrning, som inte direkt berör den regionala utvecklingsplaneringen t ex länsstyrelseinstruktion, förvaltningslag etc, uppfattas som enhetlig för samtliga regionala planeringsorgan och därmed en konstant med avseende på den relativa autonomi. Analysen gäller även i vilken utsträckning man på regional nivå har följt anvisningarna till länsprogrammet. Vidare analyseras relationerna mellan befattningshavare på regional resp nationell nivå i samband med den regionala utvecklingsplaneringen. Dessa kontakter kan ha inneburit dels styrning dels påverkan från regional nivå. Det regionala planeringsorganets påverkansförmåga har operationaliserats till att gälla om man från regional nivå haft möjligheter att påverka den nationella nivån. Till problemen med den relativa autonomi har även räknats den uppfattning man på regional nivå har om sin handlingsfrihet i förhållande till nationell nivå.

1) Jmf diskussion i Bruhns 1976.

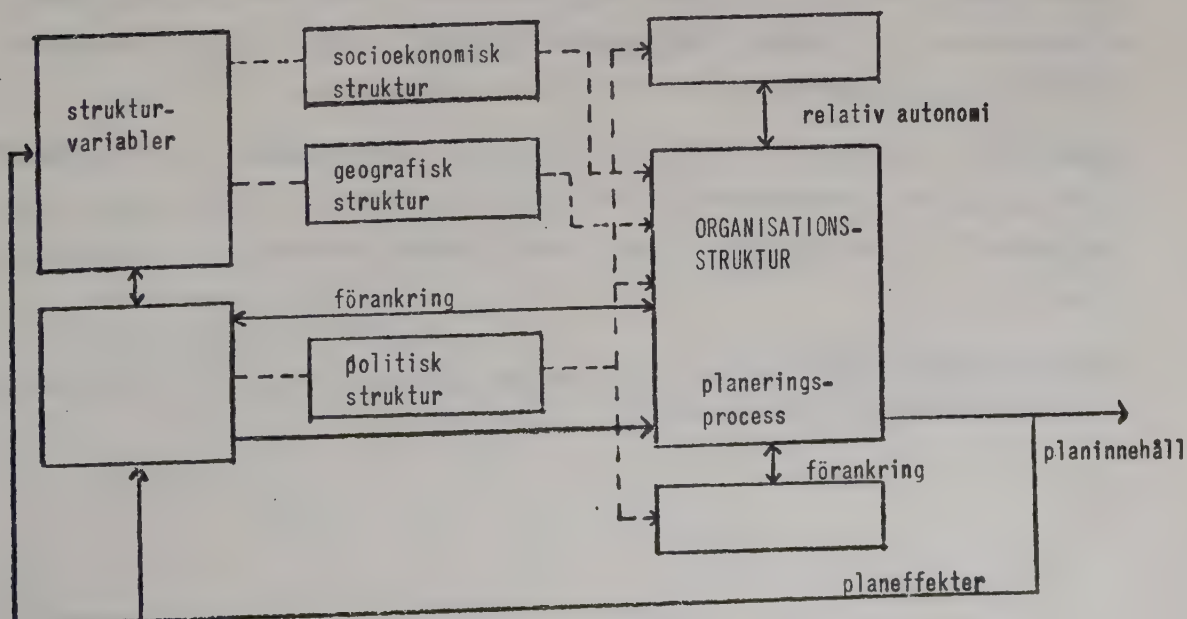
Det skall också påpekas att problemen kring den relativa autonomin avser endast hur man på regional nivå uppfattat dessa.

Operationaliseringarna av problemen kring det regionala planeringsorganets relativa autonomi redovisas i tabell 3:4. Analysen av den relativa autonomin genomförs i kapitel 6.1.

Tabell 3:4 Variabler som karakteriserar det regionala planeringsorganets relativa autonomi

1. Styrningen av det regionala planeringsorganet
operationalisering: anvisningar till länsprogram 70
2. Det regionala planeringsorganets följsamhet mot styrningen
operationalisering: beskrivning i länsprogrammen
3. Relation mellan regional och nationell nivå
operationalisering: den regionala nivåns kontakter med den nationella nivån
indikatorer: enkätfrågor
4. Det regionala planeringsorganets påverkansförmåga
operationalisering: det regionala planeringsorganets möjlighet till påverkan
indikatorer: enkätfrågor
5. Det regionala planeringsorganets uppfattning av den relativa autonomin
operationalisering: attityd till handlingsfriheten i förhållande till nationell nivå
indikatorer: enkätfrågor

3.33 Det regionala planeringsorganets organisationsstruktur



Det regionala planeringsorganets beslutsposition beror enligt den redovisade "decentraliseringsmodellen" även på organisationens utformning samt på om man använt sin påverkansförmåga att påverka denna.

Organisationsutformningen har samband med delsamhällesmedlemmarnas inflytande över subsystemets värdefördelning. Inflytandet i den regionala utvecklingsplaneringen är ett alldeles för stort och komplext problem för att kunna analyseras i detta sammanhang. Två operationaliseringar som belyser vissa delar av inflytandeproblemet har gjorts i undersökningen. Dessa kallas ledamöternas integrering i planeringsorganet och länsprogrammets förankring i regionsamhället. Den sistnämnda aspekten avser regioninvånarnas möjligheter till påverkan på den regionala utvecklingsplaneringen och uppfattas vara så betydelsefull att den behandlas i ett särskilt avsnitt.

Det regionala planeringsorganets organisationsutformning utgjorde även ett moment i policy-forskningens utveckling av den generella systemanalysen. Detta avsnitt om det regionala planeringsorganets organisationsstruktur behandlar två delproblem, dels ledamöternas integrering i planeringsorganet, dels den faktiska utformningen av detta organ.

Med ledamöternas integrering i planeringsorganet avses möjligheterna för regioninvånarnas representanter att påverka tjänstemännen.¹⁾ Dessa möjligheter för ledamöterna antas bero på i vilken omfattning ledamöterna deltagit i planeringsprocessen i det regionala planeringsorganet. Ett högre deltagande innebär då större påverkansmöjligheter på tjänstemännen än ett lägre deltagande.

Operationaliseringen innebär en analys av förekomsten av "blandade" arbetsgrupper, ledamöternas kontakter med tjänstemännen, antal sammanträden i planeringsrådet och ledamöternas aktivitet i planeringsrådet.

1) Detta klassiska problem inom statskunskapen finns bl a analyserat i Petersson 1971 och Forsell 1975.

Den andra delfrågan i det regionala planeringsorganets organisationsstruktur var den faktiska utformningen av detta. Organisationsstrukturen operationaliseras på så sätt att den organisation, som redovisas i anvisningarna till länsprogrammet beskrivs och därefter jämförs denna med den faktiska organisationsstrukturen i den regionala utvecklingsplaneringen. Materialet för denna jämförelse är dels beskrivningar i länsprogrammen, dels det nätverk av kontakter/mönster som existerade i det regionala planeringsorganet.¹⁾

Vidare har två operationaliseringar av ett subsystems påverkansförmåga gjorts under delfrågan om det regionala planeringsorganets faktiska utformning. Dessa operationaliseringar avser de tillgängliga ekonomiska resurserna under ett budgetår samt utbildning i samhällsplanering för tjänstemännen i organisationen. Ett subsystems påverkansförmåga omfattade tre faktorer, kunskap, inflytande och materiella resurser. Allmänt kan sägas att dessa begrepp är svåra att analysera och torde kräva intensiva studier av specifika subsystem. Att finna annat än vissa generella indikatorer på dessa variabler torde vara svårt i en undersökning, som omfattar samtliga existerande regionala planeringsorgan. De genomförda operationaliseringarna skall därför ses som indikatorer på ett mer komplext fenomen.

Operationaliseringarna av det regionala planeringsorganets organisationsstruktur redovisas i tabell 3:5. Analysen genomförs i kapitel 6.2.

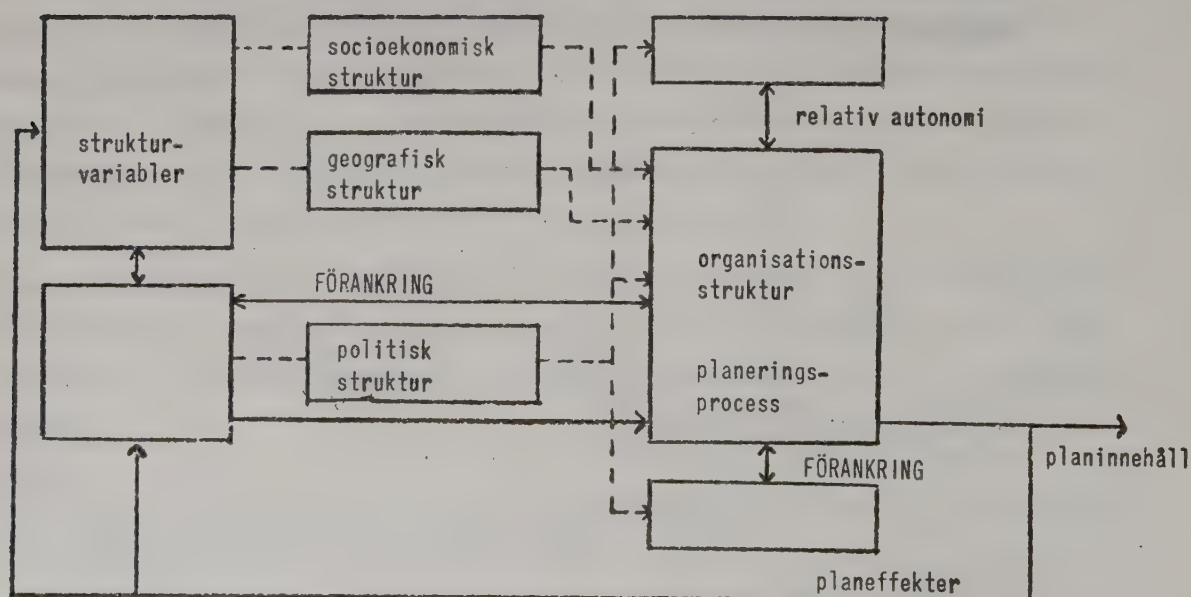
1) Jmfr Bruhns 1976 s 3.

Tabell 3:5 Variabler som karakteriserar det regionala planeringsorganets organisatoriska utformning

1. Medborgarnas inflytande över organisationens värdefördelning
 operationalisering: ledamöternas integrering i planeringsorganet vilket ger den möjlighet att påverka tjänstemännen i organisationen
 indikatorer: förekomst av "blandade" arbetsgrupper
 ledamöternas kontakter med tjänstemännen
 antal sammanträden i planeringsrådet
 ledamöternas aktivitet i planeringsrådet

2. Organisationsstrukturens utformning
 operationalisering: jämförelse mellan anvisningar och reell organisation
 indikatorer: organisationsbeskrivningar i länsprogrammen
 kontaktmönster i den regionala planeringsorganet
 ekonomiska resurser
 kunskap - utbildning i samhällsplanering

3.34 Förankring av länsprogrammet i regionen



I det föregående avsnittet bedömde vi en operationalisering av inflytandeproblematiken i den regionala utvecklingsplaneringen som så betydelsefull att den borde behandlas som ett särskilt område. Detta område kallas förankring. Med förankring menas de möjligheter regionsamhällets invånare eller deras representanter haft att påverka utformningen av den regionala utvecklingsplaneringen.

Förankringen belyser förutom en viss del av inflytandeproblematiken, även de relationer som råder mellan den regionala planeringsorganet och subsystem på lokal nivå, t ex kommuner.¹⁾

I analysen används fem indikatorer på förankring av länsprogrammet som har anknytning till problemen kring inflytande. Den första är tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala instanser. Den andra är tjänstemännens diskussion och informationsaktivitet avseende länsprogrammet. Denna aktivitet har ägt rum i organisationer i regionen och/eller med regioninvånare. Den tredje indikatorn är ledamöternas involvering i samhället, vilket innebär organisationsengagemanget för ledamöterna. Den fjärde är ledamöternas diskussions- och informationsaktivitet avseende länsprogrammet. Denna aktivitet har ägt rum i politiska partier och i andra organisationer. Den femte och sista indikatorn är remissförfarandets omfattning av det preliminära länsprogrammet.

Samtliga fem indikatorer på förankring avser möjligheter för medborgarna att påverka länsprogrammet. Dessa möjligheter kan vara olika stora i olika regioner.

Relationerna mellan det regionala planeringsorganet och den lokala nivån kommer dessutom att analyseras genom den förankring som redovisades i anvisningarna till länsprogrammet jämförs med den förankring som faktiskt ägde rum.

Operationaliseringarna av förankringen redovisas i tabell 3:6. Analysen genomförs i kapitel 6.3.

1) Relationer mellan kommuner och regional förvaltning i planeringen analyseras i delprojekt C, Magnusson.

Tabell 3.6 Variabler som karakteriserar förankringen av den regionala utvecklingsplanen

1. Medborgarnas inflytande över organisationens värdefördelning

operationalisering: förankring av den regionala utvecklingsplanen i regionsamhället vilket ger regioninvånarna och/eller deras representanter möjligheter att påverka den regionala utvecklingsplanen

indikatorer:

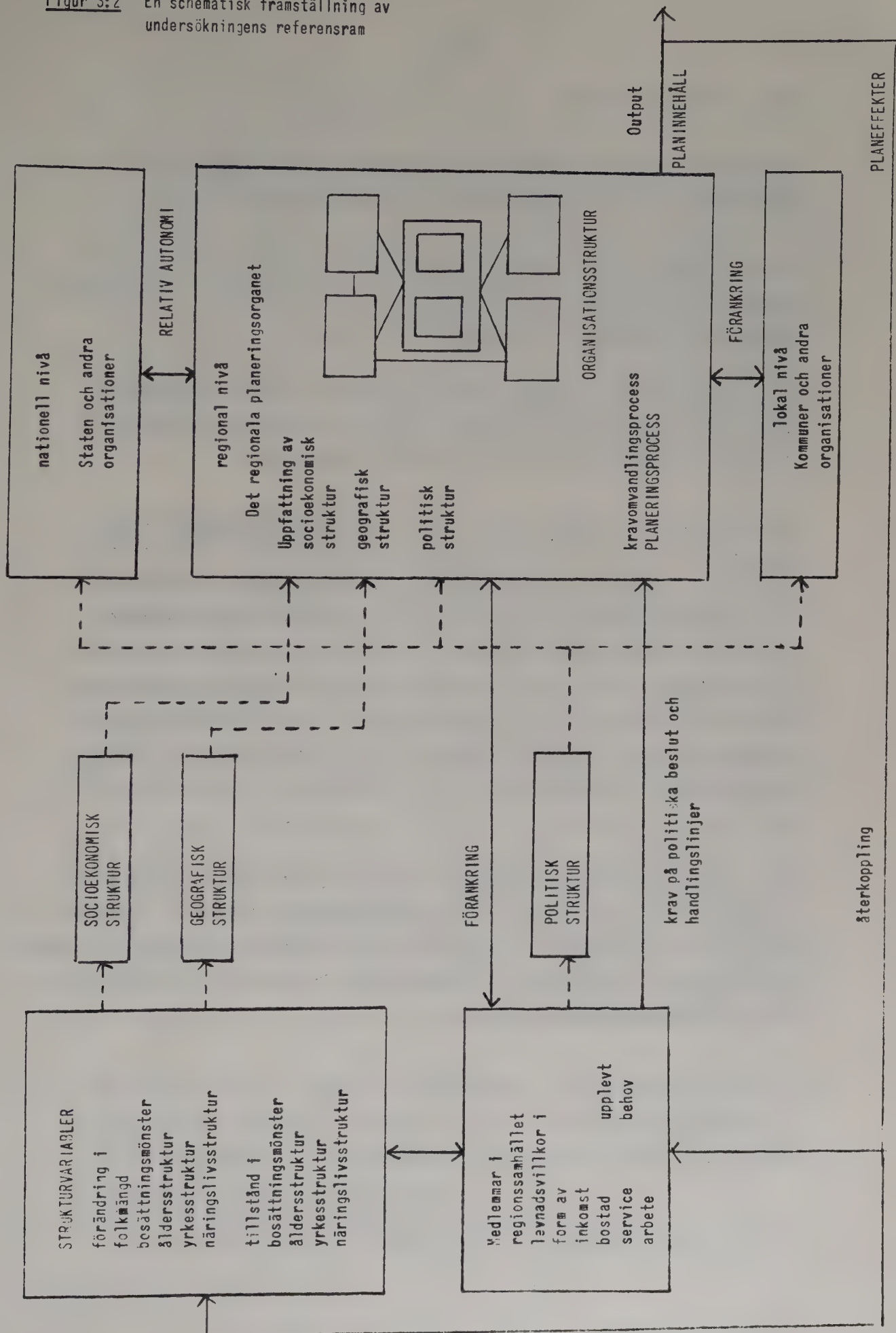
tjänstemännens kontakter med kommuner
och andra lokala instanser
tjänstemännens diskussions- och informationsaktivitet om länsprogrammet
ledamöternas organisationsengagemang -
involvering i samhället
ledamöternas diskussions - och informationsaktivitet i politiska partier och
andra organisationer
remissförfarandets omfattning

2. Relationer mellan det regionala planeringsorganet och den lokala nivån

operationalisering: jämförelse mellan anvisningar och faktiska relationer

indikatorer: beskrivning i länsprogrammen

Figur 3:2 En schematisk framställning av undersökningens referensram



3.4 SAMMANFATTNING

Undersökningens referensram har presenterats i detta kapitel. En schematisk sammanställning presenteras i figur 3.2.

Huvudfrågeställningen i denna undersökning är om variationer i den regionala miljön kan relateras till variationer i planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter.

Den regionala miljön har specificerats i tre faktorer nämligen socio-ekonomisk -geografisk-och politisk struktur. Av dessa antas den socio-ekonomiska vara den mest dominanta.

Beskrivningen av regionernas socio-ekonomiska struktur leder i kapitel 5.1 fram till en indelning av regionerna i tre regiontyper. På motsvarande sätt erhålles två regiontyper avseende regionernas geografiska struktur och två regiontyper avseende regionernas politiska struktur. Huvudfrågeställningen kan därmed omformuleras på följande sätt: varierar systematiskt planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter i de tre socio-ekonomiska regiontyperna och erhålles ytterligare systematiska variationer vid en analys av regiontypernas geografiska- och politiska struktur?

Från presentationen av undersökningens referensram framgår att variationer i det regionala planeringsorganets relativa autonomi, organisationsstruktur och förankring kan förekomma. Om så är fallet, kan då dessa variationer relateras till systematiska variationer i planinnehåll och planeffekter.

4 REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING

I denna undersökning har hitintills planeringsbegreppet inte närmare diskuterats förutom i den beskrivning som gavs i kapitel 2 om det faktiska innehållet i länsprogram 70. Avsikten med detta kapitel är att beskriva olika egenskaper som karakteriserar begreppet regional utvecklingsplanering. Kapitlet är upplagt på så sätt att i ett första avsnitt diskuteras planeringsbegreppet, därefter följer en bestämning av begreppet samhällsplanering. Det tredje avsnittet behandlar regionbegreppet och till slut ges en definition av begreppet regional utvecklingsplanering.

4.1 PLANERING

Framtidsinriktningen är en egenskap som förekommer i de flesta definitioner av planering.¹⁾ Med framtidsinriktning kan man mena åtminstone två typer av fenomen i planeringen.

Planeringen kan för det första inrikta sig på beslut och handlingar under en viss bestämd framtid. Man brukar i detta fall ofta tala om planeringshorisonter. En vanlig uppdelning är planering på lång, medellång och kort sikt. Med lång planeringshorisont menas att planeringen i stor utsträckning är oberoende av de förhållanden som råder vid tidpunkten för planeringens utarbete, dvs att det finns få restriktioner i planeringen. Med en kort planeringshorisont menas då att planeringen i stor utsträckning är beroende av de rådande förhållandena dvs att många restriktioner råder i planeringen. Planering på medellång sikt innebär ett visst oberoende av rådande förhållanden.²⁾

För det andra kan framtidsinriktningen i planeringen betyda att planeringen inriktar sig på analys av framtida konsekvenser av beslutsfattandet.³⁾ Planeringen innebär då t ex att bedöma ut-

1) Lundquist 1976 s 128 och 136.

2) Jmfr Statsförvaltningen planerar 1974 s 16.

3) Statsförvaltningen planerar 1974 s 7, Enderud 1976 s 236.

vecklingstendenser, analysera framtida beroende mellan organisationer och dess omgivning, försöka identifiera framtida problem. Sådan planering kallas ofta för strategisk planering.¹⁾ Som motsats till strategisk planering brukar man använda begreppet operativ planering vilket närmast innebär metoder att utarbeta styrinstrument och kombinationer av metoder, åtgärder och resurser för att erhålla ett högt resursutnyttjande.²⁾ Det är trivialt att hävda att alla beslut har effekter i framtiden, varför man knappast kan hävda att alla beslut skulle vara planeringsbeslut, dvs planering och beslutsfattande skulle vara synonyma begrepp.³⁾ Man bör därför införa någon form av kvalificering av framtidsinriktningen t ex att analyser av framtiden ingår som ett medvetet moment i planeringen.

En andra egenskap förutom framtidsinriktningen ingår också i ett flertal planeringsdefinitioner nämligen att planering är en process. Planeringsprocessen kan sägas bestå av de aktiviteter som utmynnar i ett dokument - planen. Detta innebär att planering är en beslutsprocess.⁴⁾ Ett vanligt förfarande vid analys av planeringsprocessen är att indela denna i ett antal planeringsfaser som beslut om att planera, målformulering, att söka efter möjliga alternativa handlingslinjer, utvärdering av alternativen, beslut och genomförande samt kontroll.⁵⁾ I den refererade planeringsdefinitionen har verkställandet av planen uppfattats som en fas i planeringsprocessen. I denna undersökning används planeringsbegreppet på så sätt att med planeringsprocessen menas de aktiviteter som leder fram till ett beslut om en plan. De aktiviteter som följer på planbeslutet och som syftar till att genomföra planens intentioner kallas för planverkställande.

Med planering menas alltså i denna undersökning en beslutsprocess med medveten inriktning på framtiden.

1) Statsförvaltningen planerar 1974 s 17.

2) Statsförvaltningen planerar 1974 s 17; Stevrin 1974 s III:23.

3) Jmfr Wildavsky 1973 s 130 f, 134 f.

4) Se t ex Davidoff-Reiner 1973 s 11, Mc Loughlin 1969 s 95, Lundquist 1976 s 137.

5) Efter Mc Loughlin 1969 s 96 f.

Syftet med planering anses vara följande: att styra framtiden, att skapa handlingsfrihet, att erhålla samordning.¹⁾

Planeringssyftet att styra framtiden innebär att det i planeringen finns en målsättning. Denna innebär att planeringen syftar aningen mot ett önskat framtida tillstånd eller bort från ett oönskat framtida tillstånd.²⁾ Vidare fäster man stor vikt vid verkställandet av planeringen, dvs de beslut och handlingar som är nödvändiga för att planeringens målsättning skall uppnås. Syftet i en sådan planering kan därmed sägas vara att erhålla kontroll över framtiden eller kontroll över omgivningen.³⁾

Genom planeringen skall förändringar i samhället erhållas i en utveckling mot det önskade framtida tillståndet - målsättningen.⁴⁾ Detta kan även uttryckas som att man genom planering skall få tillstånd en utveckling i samhället i en viss önskvärd riktning.

Om planeringens syfte är att skapa handlingsfrihet och att erhålla samordning innebär detta att planeringen inte direkt arbetar med målsättningar. Planeringen avser istället att skapa höjd medvetenhet om långsiktiga problem att genom planeringen erhålla anpassning mellan olika organ.⁵⁾

Vid en analys av beslutsprocesser/planeringsprocesser kan det vara lämpligt att ställa upp två modeller av beslutsfattande eftersom dessa kan tjäna som jämförelse till den planeringsprocess som studeras. De två modellerna som här skall redovisas är det begränsat rationella beslutsfattande och det inkrementalistiska (marginalistiska) beslutsfattandet.⁶⁾

Det begränsat rationella beslutet karakteriseras av att beslutsfattaren har ett begränsat antal operationella mål, att besluts-

1) Statsförvaltningen planerar 1974 s 12.

2) Jmfr Söderbaum 1974 s 6 f.

3) Jmfr Wildavsky 1973 s 128, Lundquist 1976 s 132 f.

4) Planering definierat som kontroll av förändringar finns hos Friedmann 1967 s 927, Wildavsky 1973 s 128.

5) Jmfr Statsförvaltningen planerar s 15 f.

6) Redovisning görs efter Ståhlberg 1975 a s 295 ff, Petersson 1971 s 108 f, Abrahamsson 1975 kap 5 och kap 8, Lundquist 1971 s 73 f, Enderud 1976 s 43 ff, 103 ff, 270 ff.

fattaren fäster uppmärksamhet på ett begränsat antal alternativ av åtgärder vars konsekvenser värderas. Av de alternativa åtgärderna väljer beslutsfattaren det alternativ som tillfredsställande uppfyller de uppsatta målen. En viktig komponent i denna beslutsmodell är distinktionen mellan mål och medel.

Det marginalistiska beslutet karakteriseras av att beslutsfattaren överväger endast ett fåtal alternativa åtgärder och att dessa endast i viss utsträckning skiljer sig från tidigare beslut, att beslutsfattaren värderar endast ett fåtal konsekvenser för varje alternativ, att medel och mål värderas samtidigt samt att de möjliga medlen ofta styr målens formulering. En viktig komponent i denna beslutsmodell är att deltagarna i beslutet är överens om detta.

Genom att kombinera de olika egenskaper på planering och planeringsprocesser som hittills presenterats kan man erhålla två olika idealtyper för planering.

Den ena idealtypen skulle innebära att planeringens syfte skall vara att styra eller tillskapa en utveckling i en viss riktning, att man betonar planeringshorisonten i planeringen och att planeringsprocessen är en begränsad rationell beslutsprocess. Denna idealtyp kallas i fortsättningen plansynen i planeringen och domineras av kravet på information dels för utvärdering av de olika beslutsalternativen, dels för att möta osäkerheten under planeringens planeringshorisont.

Den andra idealtypen skulle innebära att planeringens syfte är att skapa handlingsfrihet och samordning, att man betonar att planering är utvärdering av effekter och konsekvenser, att skapa medvetenhet om framtida problem och att planeringsprocessen är en marginalistisk beslutsprocess. Denna idealtyp kallas i fortsättningen processynen i planeringen,¹⁾ och domineras av kravet på samordning, dvs deltagande i planeringen av intressenter och om möjligt av berörda.²⁾

1) Jmfr Statsförvaltningen planerar s 15, se även Normann-Rhenman 1974.

2) Jmfr Offe 1973 s 123 ff.

Genom deltagandet försöker man i planeringen minska osäkerheten i framtiden på så sätt att alla intressenter och berörda har möjlighet att påverka planeringen.

Begreppet planering har i detta avsnitt karakteriserats av två egenskaper dels att planeringen är medvetet framtidsinriktad dels att planeringen är en beslutsprocess. Vidare har två idealtyper av planering presenterats, vilka kallats plansynen och processynen på planering.

4.11 Regional utvecklingsplanering - planering enligt plansynen eller processynen på planering

I det följande avsnittet skall vi fråga oss i vilken utsträckning man kan återfinna dessa två idealtyper på planering i den planering som är föremål för analys i detta arbete. Eller med andra ord är länsprogram 70 en planering enligt plansynen eller processynen på planering? Analysen genomförs med användande av de intentioner och beskrivningar av den regionala utvecklingsplaneringen som framkommer i anvisningar, propositioner o l.

"Den regionalpolitiska planeringens generella syfte kan formuleras så att den skall klarlägga utvecklingstendenserna i skilda regioner och söka ange behovet av åtgärder för att korrigera den spontana utvecklingen så att levnadsbetingelserna i de skilda regionerna blir så goda som möjligt". 1)

Det presenterade citatet innehåller en mål-medel syn, där så goda levnadsbetingelser som möjligt är målet och "behovet av åtgärder för att korrigera den spontana utvecklingen" är medlen. Dessutom framgår att planeringssyftet är att förändra utvecklingen i samhället. Men även ett moment av processynen på planering återfinns i citatet nämligen att klarlägga utvecklingstendenserna. Detta kan ses som ett försök att skapa medvetenhet om långsiktiga problem.

1) Anvisningar lp 70 s 1.

Det specifika syftet med länsprogram 70 var

"att söka belysa vilka åtgärder i form av offentliga investeringar och andra insatser som fordras om den regionala utvecklingen skulle följa målsättningen i länsplanering 1967". 1)

Citatet innebär en uppfattning av planering som överensstämmer med plansynen. Målsättning i länsplanering 67 var som framgick i kapitel 2 en operationell målsättning, nämligen framtida befolkningstal för kommunblock och län. Ytterligare en operationell målsättning infördes i länsprogram 70, nämligen ortsklassificeringen. Vidare arbetade man med planeringshorisonter på fem och tio år i länsprogram 70. De fastlagda målsättningarna skulle uppnås genom användandet av ett antal medel nämligen "åtgärder i form av offentliga investeringar och andra insatser". Man kan alltså hävda att den regionala utvecklingsplaneringen syftar till att skapa en utveckling i samhället som innebär en förändring. Eller med andra ord genom den regionala utvecklingsplaneringen söker man få kontroll över omgivningen. Huruvida planeringsprocessen och planverkställandet inneburit att en sådan kontroll över omgivningen erhållits kan analyseras först i slutet av planeringshorisonten då planeringens målsättning och det faktiska tillståndet kan jämföras. I denna undersökning har detta endast i begränsad utsträckning varit möjligt. Resultatet av denna analys presenteras i kapitel 8.

Som tidigare redovisats utgör däremot analysen av planeringsprocessen en av huvudfrågeställningarna i undersökningen. Eftersom plansynen i planeringen är det som dominerar uppläggningsen av den regionala utvecklingsplaneringen, skall planeringsprocessen analyseras i enlighet med en enkel beslutsmodell. Denna består av tre faser målformulering, inventering och beslut. Med målformulering menas att man klargör de målsättningar man vill nå samt vilka riktlinjer man skall arbeta efter i planeringen. Inventeringsfasen avser informationsinsamling och prognosarbete vilket leder fram till planer och förslag. Dessa behandlas i beslutsfasen.

I samtliga faser influeras planeringsprocessen av politiska värderingar. I plansynen på planering har också redovisats kravet på

1) Anvisningar lp 70 s 2.

information. Detta problem har i undersökningens empiriska del operationaliserats till dels en fråga om ytterligare informationsinsamling, dels i ett antal frågor om informationskontakter i planeringen.

Men även processynen av planering finns representerad i den regionala utvecklingsplaneringen

"ett huvudsyfte med länsplaneringen var att lägga grunden till en bättre samordning av de statliga länsorganens beslut om fördelning av utbyggnadsresurser". 1)

Samordningsaspekten i den regionala utvecklingsplaneringen har även påpekats i beskrivningar av planeringen i Sverige.²⁾

Planeringens syfte till samordning kan avse dels samordning i planeringsprocessen, dels samordning i planverkställandet. Som redovisats ovan är intresset i detta sammanhang knutet till samordningen i planeringsprocessen. Problemet har operationaliserats till att gälla för det första frågan om vilka organ som deltar i den regionala utvecklingsplaneringen och för det andra vilka organ som har haft störst möjlighet att påverka planeringen och därmed bestämma villkoren för samordningen.³⁾ Som indikator på det sistnämnda används ett organs kontaktposition i det regionala planeringssystemet. I undersökningen antas att ju högre kontaktposition ett organ har desto större möjlighet att påverka villkoren på samordningen i planeringen.

Den andra typen av samordning, samordning av planverkställandet, analyseras delvis i kapitel 8, planeringseffekter.

Man kan konstatera att den regionala utvecklingsplaneringen har egenskaper som återfinns i de båda idealtyperna för planering, plansynen och processynen. Egenskapen hos den förstnämnda idealtypen har gett frågeställningen om informationsinsamlandet i planeringen samt en analytisk indelning av planeringsprocessen i tre faser målsättning, inventering och beslut. Egenskapen hos den sistnämnda idealtypen har gett frågeställningen om processamordningen i planeringen.

1) SOU 1969:27 s 8.

2) Statsförvaltningen planerar 1974 s 50.

3) Jmfr Back m fl 1975 s 84.

4.2 SAMHÄLLSPLANERING

I den systemanalytiska referensramen definieras samhället som alla interaktioner mellan individerna inom ett bestämt geografiskt område.¹⁾ Samhällsplanering skulle enligt ett sådant synsätt innebära en beslutsprocess med medveten inriktning på framtiden där alla interaktioner mellan individer inom ett bestämt geografiskt område behandlas. En sådan planering är åtminstone en empirisk omöjlighet. Vad som belyses är däremot omfattningen av samhällsplanering. Denna bör omfatta många aspekter av förhållandena för individerna i samhället eller många olika system inom samhället. I planeringslitteraturen kallas det som har benämnts samhällsplanering t ex för övergripande planering.²⁾

Ur en annan infallsvinkel kan samhällsplanering betyda att planeringen utförs av eller under ledning av samhällets organ.³⁾ Med samhällets organ menas då organ inom den offentliga sektorn, politiska organ eller strukturer inom det politiska systemet. Planering är då en politisk process.⁴⁾ Kombinerar dessa två infallsvinklar erhålles en bestämning av begreppet samhällsplanering. Denna är då att samhällsplanering är en politisk beslutsprocess med medveten inriktning på framtiden där många aspekter av samhället behandlas.⁵⁾ En sådan typ av samhällsplanering är den regionala utvecklingsplaneringen.

4.3 REGIONBEGREPPET

I denna undersökning är region och län synonyma begrepp. I andra sammanhang kan region innebära alltifrån en världsdel t ex Sydamerika⁶⁾ till delar av en kommun. Regionbegreppet kan även be-

1) Easton 1965 a s 55 och 67.

2) Statsförvaltningen planerar 1974 s 13.

3) Beckman-Hagström-Magnusson 1974 s 4.

4) Jmfr Lundquist 1976 s 137.

5) Jmfr Stöhr 1975 s 9 f.

6) Enligt FN:s klassificering; efter Stöhr 1975 s 9.

stämmas funktionell t ex som en omlandsregion för en ort.¹⁾

För att regionbegreppet skall vara meningsfullt vid en analys av faktiskt planeringsbeteende och faktiskt planinnehåll bör det geografiska området regionen samtidigt utgöra det geografiska planeringsområde över vilket planeringsorgan har planeringsansvar.²⁾

Vad avser samhällsplanering på subnationella nivåer, t ex länet/regionen använder man i planeringslitteraturen begrepp som decentraliserad planering eller nivåplanering.³⁾

Planeringssystem kan i princip byggas upp enligt två principer sk "break-down" planering resp sk "build-up" planering.⁴⁾ Med "break-down" planering menas då att tämligen allmänt hållna målsättningar eller direktiv bryts ned på lägre nivåer i en allt mer detaljerad form. Denna planeringsform är mer överensstämmande med den idealtyp av planering som kallats plansyn. Med "build-up" planering menas att planeringen byggs upp underifrån genom beslut på lägre nivåer. Detaljeringsgraden i planeringen minskar på högre nivåer i planeringssystemet eftersom endast en del planeringsaspekter aggregeras på högre nivå. Denna planeringsform kan sägas vara mer överensstämmande med processynen på planering.

Tidigare har konstaterats att den regionala utvecklingsplaneringen representerade egenskaper från de båda idealtyperna av planering.

1) Detta kallas även "nodal region" se Vance i International Encyclopedia for the Social Science under rubriken Region. Olika regionbegrepp förekommer i den svenska regionpolitiken vilka alla har det gemensamt att dom utgår från olika infallsvinklar på problemen i samhället; t ex region = ett antal kommuner med samma karaktäristika nämligen befolkningsstorlek sk H-regioner; region/befolkning/ = det antal invånare som bor inom en radie av 100 km från orten; region = riksområde dvs ett antal län; region = A-region = ett antal kommunblock som utgör gemensamt arbetsmarknadsområde; region = län dvs en politiskt administrativ indelning.

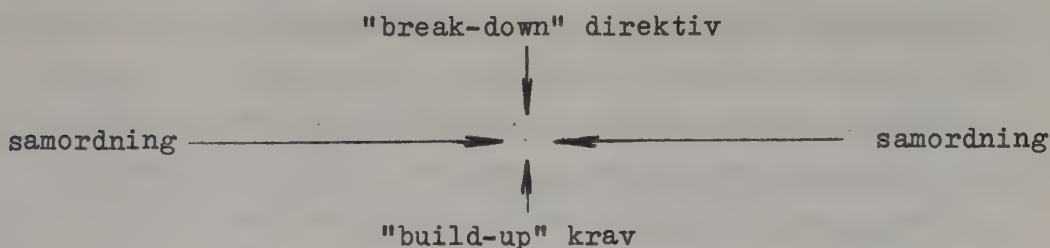
2) Jmfr Back m fl 1975 s 81.

3) Statsförvaltningen planerar 1974 s 13.

4) Esping-Lönnroth 1974 s 35 f.

Så är även fallet vad avser de två presenterade planeringsformerna. Den regionala planeringsorganisationen kan därmed sägas ha en planeringsroll som förmedlare av dels "break-down" direktiv i planeringen dels av "build-up" krav i planeringen.¹⁾ Denna förmedlande roll ombesörjes genom samordningen av verksamheterna på den regionala nivån. Den regionala nivåns problem kan schematiskt redovisas genom figur 4:1.²⁾

Figur 4:1 Den regionala förvaltningens situation i planeringssystemet



I denna undersökning har problemen kring "break-down" direktiven indirekt analyserats under benämningen den regionala planeringsorganisationens relativa autonomi. Problemen kring "build-up" kraven har endast indirekt analyserats under benämningen förankring. Resultatet av samordningsrollen analyseras i kapitlet om planinnehållet i länsprogram 70 (kapitel 7) där det faktiska resultatet av samordningen av "break-down" direktiv och "build-up" krav presenteras.

4.4 SAMMANFATTNING

Diskussionen i detta kapitel har lett fram till en bestämning av ett antal egenskaper hos begreppet regional utvecklingsplanering.

Regional utvecklingsplanering är en politisk beslutsprocess med medveten inriktning på framtiden där många aspekter av regionsamhället behandlas. Planeringens syfte är huvudsakligen att styra utvecklingen mot de uppställda målen men även att samordna olika organs beslut om fördelning av resurserna.

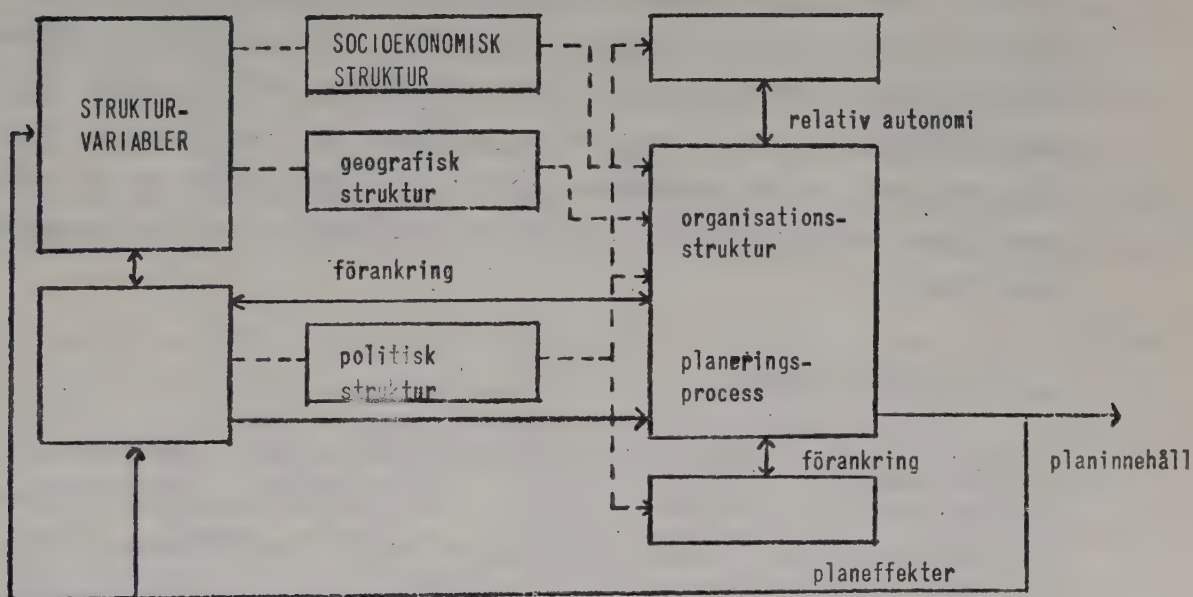
1) Att detta fenomen är ett faktiskt upplevt problem eller utgör en rollkonflikt har framgått av intervjuer med landshövdingarna i landet.

2) Efter Strand 1976 s 216. Problemet diskuteras ur landshövdingens rollperspektiv s 214 ff.

5 DET REGIONALA PLANERINGSORGANETS OMGIVNING

I detta kapitel redovisas de 23 planeringsorganens omgivning avseende socio-ekonomisk-, geografisk- och politisk struktur. Redovisningen utmynnar i en klassificering av regionerna i olika regiontyper. Dessa kännetecknas av att de uppvisar gemensamma karakteristika på omgivningen. För att klassificeringen skall bli så rättvisande som möjligt har denna gjorts på grundval av data från samtliga 24 län. Med hjälp av regiontypindelningen genomförs undersökningens förklarande ansats vad avser den regionala utvecklingsplaneringens process, innehåll och effekter.

5.1 SOCIO-EKONOMISK STRUKTUR



Variabler som karakteriserar en regions socio-ekonomiska struktur

Förändringsvariabler (1965-70)

Tillståndsvariabler 1970

Folkmängdsförändringar

Förändringar i

- 1 inkomst per inkomsttagare
- 2 skattekraft
- 3 yrkesverksamhetsgrad
- 4 urbaniseringsgrad
- 5 andel sysselsatta i jordbruk
- 6 andel personer över 64 år

- 1 inkomst per inkomsttagare
- 2 skattekraft
- 3 yrkesverksamhetsgrad
- 4 urbaniseringsgrad
- 5 andel sysselsatta i jordbruk
- 6 andel personer över 64 år

I detta avsnitt redovisas de variabler som presenterades i avsnitt 3.31. Dessa variabler utgjorde de strategiska beståndsdelarna i de politiska beslutsfattarnas uppfattning av de regionalpolitiska problemen. Avslutningsvis presenteras en klassificering av de 23 regionerna i tre regiontyper vilka karakteriseras av gemensamma egenskaper i den socio-ekonomiska strukturen.

5.11 Det regionalpolitiska problemet

Regionalpolitik har bedrivits i Sverige på ett medvetet sätt sedan 1965.¹⁾ Bakgrunden till beslutet om en regionalpolitisk handlingslinje kan sägas vara de politiska beslutsfattarnas uppfattning om levnadsvillkoren i olika delar av landet.²⁾ I vissa regioner uppfattas levnadsvillkoren för människorna vara sämre än i andra regioner. Denna uppfattning grundar sig på en kombination av förändringar och tillstånd i levnadsvillkoren i olika regioner. Eftersom det i andra sammanhang föreligger omfattande beskrivningar av de regionala problemen, och de regionala problemen är ett relativt välkänt fenomen ges i detta sammanhang endast en beskrivning av de variabler som ingår i operationaliseringen av regionernas socio-ekonomiska struktur.³⁾

5.12 Förändringar

I detta avsnitt beskrivs de variabler som anger förändringarna i regionerna under perioden 1965-70. Valet av denna period motiveras av undersökningens ansats att studera vissa planeffekter av länsprogram 70. För att detta skall vara möjligt krävs två lika långa tidsperioder. I detta fall blir valet dels den femåriga planperioden 1970-75 dels den femårsperiod som föregick länsprogrammet.

Befolkningsutvecklingen i regionen uppfattas som den viktigaste faktorn vad avser den regionala utvecklingen.⁴⁾ En stagnerande

1) Prop 1964:185 rskr 1964:408.

2) Se kap 3 för en närmare beskrivning av detta förhållande.

3) Se t e x SOU 1963:58, SOU 1969:49, SOU 1970:3, SOU 1970:14, SOU 1970:15, SOU 1974:1-4.

4) Se t e x SOU 1971:16 kap 3.

eller minskande befolkning ses som en indikator på att en region har regionala problem.¹⁾ Den stagnerande eller minskande befolkningen beror på dels utflyttning från regionen p g a dåliga sysselsättningsmöjligheter dels en ogynnsam åldersstruktur i befolkningen. Utvecklingen av näringslivet i en sådan region är inte tillräcklig för att ge regionens befolkning sysselsättning. Den "dåliga" näringslivsutvecklingen leder i sin tur till en "dålig" utveckling av sysselsättningen i regionen. Detta medför en "dålig" utveckling av inkomsterna för människorna i regionen, vilket i sin tur är kopplat till en ogynnsam utveckling av skattekraften i regionen. Utflyttningen av människor i de arbetsföra åldrarna försämrar ytterligare åldersstrukturen i en region med stagnerande eller minskande befolkning.

För att bestämma vad som menas med en stagnerande eller minskande befolkning har de 24 regionerna rangordnats efter värdet på regionens befolkningsutveckling 1965-70 mätt i % av 1965 års regionbefolkning. En region med stagnerande eller minskande befolkning befinner sig på den nedre hälften av denna rangordning dvs dessa regioner har relativt sett haft en sämre befolkningsutveckling än övriga regioner.²⁾

I resonemanget ovan visades att "negativa" förändringar i folkmängden var sammankopplade med andra utvecklingsförlopp i regionen. Dessa utvecklingsförlopp avseende dålig utveckling av inkomsten, dålig utveckling av skattekraften, dålig utveckling av sysselsättningen och en ogynnsam utveckling av åldersstrukturen skall även redovisas. Dålig utveckling av inkomsten har operationaliserats på så sätt att regionens position i en rangordning av regionerna efter inkomst/inkomsttagare har jämförts för åren 1965 och 1970. En lägre rangordning 1970 jämfört med 1965 innebär då en dålig utveckling av inkomsten, och en högre rangordning 1970 jämfört med 1965 innebär en god utveckling av inkomsten.³⁾ De "negativa" förändringarna var

1) Motsvarande resonemang gäller även för utveckling i en kommun.

2) Jmfr Johansson 1976 s 21.

3) Källa prop 1972:111 bilaga 1 s 27.

också kopplade till en dålig utveckling av skattekraften i regionen. Med detta menas att utvecklingen under perioden 1965-70 relativt sett är sämre, vilket har bestämts till att regionens värde på skattekraftsutvecklingen befinner sig i den nedre hälften av rangordningen. Denna rangordning grundar sig på värdet av skattekraftsförändringen 1965-70 mätt i % av 1965 års skattekraft.¹⁾ På liknande sätt har "dålig" utveckling av sysselsättningen operationaliserats till att avse den nedre hälften i rangordningen i förändringen av yrkesverksamhetsgraden.²⁾ Även i detta fall mäts förändringen som utvecklingen 1965-70 i % av 1965 års yrkesverksamhetsgrad. Då yrkesverksamhetsgraden minskade i samtliga regioner mellan åren 1965-70, innebär detta att i den nedre hälften av rangordningen har minskningstakten skett snabbare än i andra regioner. Sysselsättningsvariabeln har definierats som yrkesverksamhetsgrad i regionen. Med utgångspunkt från den politiska beslutsfattarens synvinkel, är det mått på sysselsättningen som ligger närmast till hands ett mått på arbetslösheten, då denna anses vara ett av de största problemen i samhället. Men då den offentliga statistiken avser vid arbetsförmedlingen registrerade arbetslösa, kan yrkesverksamhetsgraden uppfattas som ett mera informativt mått.

De "negativa" förändringarna var också kopplade till en utveckling mot en mer ogynnsam åldersstruktur i regionen. Detta fenomen har operationaliserats till att avse ökningen av antalet personer över 64 år i regionen. Under perioden 1965-70 ökade andelen personer över 64 år i samtliga regioner. En ogynnsam utveckling av åldersstrukturen i en region innebär att regionen klassificerats på den övre hälften av rangordningen. Förändringen mäts som utvecklingen av andelen personer över 64 år under perioden 1965-70 i % av 1965 års andel.³⁾

De politiska beslutsfattarna uppfattar regioner med regionalpolitiska problem som sådana regioner som "kommit efter" i utvecklingen mot ett modernt samhälle. I dessa regioner är en stor andel av de

1) Årsbok för Sveriges kommuner 1965 och 1970.

2) Statistisk Årsbok 1968 och 1975.

3) Statistisk Årsbok 1968 och 1975.

förvärvsarbetande sysselsatta i primärnäringsarna och regionerna har en låg urbaniserings grad. Detta innebär i ett förändringsperspektiv att strukturuomvandlingen och urbaniseringen i dessa regioner sker i ett senare skede än i de övriga regionerna. Sådana regioner bör därför karakteriseras av förändringar i en strukturuomvandlande riktning. Detta innebär en hög takt i urbaniseringen och en snabb takt i minskningen av andelen sysselsatta i jordbruk.

Operationaliseringen har skett enligt samma tillvägagångssätt som tidigare, dvs att regionerna rangordnats efter förändringarna under perioden 1965-70 mätt i % av värdet för år 1965. Detta innebär att regioner med "negativa" förändringar befinner sig på den övre hälften i rangordningen av förändringen i urbaniseringsgrad och på nedre hälften i förändringen i andelen sysselsatta inom jordbruket.¹⁾

Stagnerande eller minskande befolkning i en region, uppfattas som det viktigaste kriteriet på att en region har regionala problem. I detta avsnitt har vi visat att dessa förändringar är sammankopplade med regionala utvecklingsförlopp i andra variabler, vilka även de uppfattas som kriterier på regionala problem. Det förda resonemanget kan sammanfattas i en regionprofil för regioner med regionala problem. Detta görs i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Utveckling under perioden 1965-70
Regionprofil för regioner med regionala problem
+ avser rangordning på den övre hälften
- avser rangordning på den nedre hälften

Befolkningsutveckling	-
Utveckling av	
1 inkomst/inkomsttagare ¹⁾ (rangordningstal)	-
2 skattekraft (skattekrönor/inv)	-
3 yrkesverksamhetsgrad (% av befolkningen)	-
4 urbaniseringsgrad (% tätortsboende)	+
5 andel sysselsatta i jordbruk (% av antalet förvärvsarbetande)	-
6 andel personer över 64 år (% av befolkningen)	+

1) Denna variabel är operationaliserad på ett annorlunda sätt
- = relativt sett sämre position i rangordningen 1970 jämfört med 1965.

I tabell 5.2 presenteras de olika variablerna för de 24 regionerna och de värden som överensstämmer med "negativa" förändringar dvs regionprofilen för regionala problem har markerats med understrykning av variabelvärdet. I de fall då flera län har värden som är lika med medianvärdet har dessa värden förts till den nedre hälften av rangordningen.

Av tabell 5.2 framgår att de regionala utvecklingsförloppen under perioden 1965-70 i de flesta fall är sammankopplade med befolkningsutvecklingen på det sätt som tidigare beskrivits. Detta innebär att för regioner med minskande eller stagnerande befolkning visar en majoritet av de övriga sex variablerna en utveckling som överensstämmer med den redovisade uppfattningen om förändringar i regioner med regionala problem. Dessa regioner har alltså i en utveckling som kan karakteriseras som huvudsakligen "negativ". För regioner med tillväxande befolkning visar materialet samma tendens dvs att befolkningsutvecklingen är sammankopplad med förändringar i en majoritet av de övriga variablerna som går i en "positiv" riktning. Av tabellen framgår också att dessa regioner i någon variabel uppvisar värden som överensstämmer med profilen för regionala problem. I denna undersökning har vi använt oss av en tvådelningsprincip, vilket i och för sig är en förenkling av en komplicerad verklighet. Regioner med 0-3 överensstämmelser med profilen för regionala problemen har bedömts att i huvudsak ha en sådan utveckling som inte kan uppfattas som att regionerna i en framtid skulle få generella regionala problem. Förändringen i dessa regioner har kallats i huvudsak positiva förändringar. Dessa karakteriseras i första hand av en tillväxande befolkning men även generellt sett en god utveckling av skattekraften,¹⁾ en gynnsam utveckling av sysselsättningen samt att det i regionerna relativt sett inte råder en hög takt i strukturomvandlingen och urbaniseringen.²⁾

1) I variabeln förändring av skattekraft förefaller en hög nivå slå igenom i operationaliseringen på så sätt att förändringsvärdet blir lågt i redan skattekraftsstarka regioner. Även effekter av snabb strukturomvandling tycks ge utslag på så sätt att övergången från jordbruket till industri och service ger höga förändringsvärden i skattekraften.

2) Detta konstaterande måste bedömas som situationsbundet. Idag 1976 är strukturomvandlingen ett annorlunda fenomen och avser industrisektorn. Någon jordbrukssektor att strukturomvandla kan knappast sägas återstå.

Tabell 5.2 Förändringar i de socio-ekonomiska variablerna under perioden 1965-70 ¹⁾

F ö r ä n d r i n g i							
Befolk- ning	Inkomst/ inkomst- tagare ²⁾	Skatte- kraft	Yrkes- verk- sams- hets- grad	Urbanise- ringsgrad	Andel syssel- satta i jordbruk	Andel personer över 64 år	
%		%	%	%	%	%	
AB	7.9	+	<u>55.5</u>	- 3.8	1.1	- <u>33.3</u>	3.5
C	9.9	+	64.8	- 3.8	2.2	- 18.9	5.3
D	3.2	+	<u>57.5</u>	- 4.1	7.0	- 29.4	6.2
E	3.6	+	<u>60.7</u>	- 3.5	5.3	- 25.0	<u>8.3</u>
F	4.9	+	62.6	- <u>5.8</u>	6.4	- <u>30.2</u>	7.6
G	5.2	+	71.2	- <u>6.0</u>	<u>12.4</u>	- <u>35.0</u>	4.0
H	<u>1.0</u>	=	69.1	- 3.3	<u>7.4</u>	- 27.6	<u>10.3</u>
(I	<u>0.2</u>	+	68.6	- 4.6	<u>10.9</u>	- 25.6	<u>7.8</u>)
K	3.0	+	68.3	- <u>5.7</u>	<u>7.2</u>	- <u>31.4</u>	<u>8.6</u>
L	<u>1.0</u>	+	65.4	- 5.1	6.9	- 25.5	6.0
M	7.4	+	<u>58.0</u>	- 4.9	2.8	- 24.7	6.8
N	9.5	+	63.8	- <u>5.4</u>	<u>8.4</u>	- 23.9	5.0
O	7.5	+	<u>57.8</u>	- <u>6.0</u>	1.0	- <u>32.1</u>	7.4
P	5.4	+	62.3	- <u>6.8</u>	7.0	- <u>30.2</u>	6.7
R	<u>1.8</u>	+	63.1	- <u>6.9</u>	<u>10.9</u>	- 29.6	7.5
S	- <u>0.6</u>	=	<u>60.8</u>	- <u>5.7</u>	<u>8.9</u>	- <u>34.5</u>	<u>11.9</u>
T	<u>2.6</u>	+	<u>55.4</u>	- 5.0	4.6	- 23.5	<u>9.6</u>
U	5.7	=	<u>47.1</u>	- 3.6	6.2	- 28.0	6.4
W	- <u>1.5</u>	+	<u>55.4</u>	- <u>6.4</u>	4.7	- <u>32.6</u>	<u>13.0</u>
X	<u>0.4</u>	=	<u>60.8</u>	- <u>5.9</u>	6.1	- <u>34.5</u>	<u>12.2</u>
Y	- <u>0.9</u>	=	<u>58.3</u>	- <u>7.4</u>	<u>7.8</u>	- <u>36.6</u>	<u>13.3</u>
Z	- <u>5.1</u>	+	68.9	- <u>8.5</u>	<u>14.1</u>	- <u>39.0</u>	<u>14.6</u>
AC	- <u>0.3</u>	=	72.3	- 4.0	<u>11.4</u>	- <u>37.7</u>	<u>16.2</u>
BD	- <u>1.6</u>	=	<u>47.9</u>	- 3.7	<u>7.7</u>	- <u>35.1</u>	<u>19.8</u>
md	2.8		61.6	- 5.3	7.0	- 30.2	7.7

1) Förändringarna är beräknade i % av 1965 års värde.

2) + = förbättrad eller likvärdig relativ position
 - = försämrad relativ position

Regioner med fyra eller flera överensstämmelser med regionprofilen har generellt en utveckling som kan karakteriseras av en stagnerande eller minskande befolkning, "dålig" utveckling av inkomsten/inkomsttagare, en fortsatt ogynnsam utveckling av sysselsättningen och åldersstrukturen samt av att regionerna är utsatta för en snabb strukturomvandling och urbanisering. Dessa förändringar uppfattas som förändringar i huvudsakligen "negativ" riktning och leder till regionala problem. Även i detta fall avviker enstaka regioner på någon eller några variabler från värdet för profilen för regionala problem.

En närmare analys av tabell 5.2 visar att i fyra fall kan inte de uppställda sambanden mellan variablerna sägas föreligga. Tre län L, R och T uppvisar en stagnerande befolkning men i övrigt en utveckling med i huvudsak "positiva" förändringar. Ett län K har tillväxande befolkning men i övrigt en utveckling med i huvudsak "negativa" förändringar. På motsvarande sätt har G och O trots den tillväxande befolkningen ett relativt stort inslag av förändringar i riktning mot regionala problem. Dessa "störningar" i materialet beror på den förenkling av en komplicerad verklighet som finns inrymd i principen för klassificeringen. Länens klassificering efter förändringar i huvudsak "positiv" resp i huvudsak "negativ" riktning framgår av tabell 5.3.

Tabell 5.3 Regionerna klassificerade efter förändringar i de socio-ekonomiska variablerna

huvudsakligen "positiva" förändringar	huvudsakligen "negativa" förändringar
AB C D E F G L M N O P R T U	H K S W X Y Z AC BD

5.13 Tillståndet i regionerna 1970

I föregående avsnitt presenterade vi en regionprofil för regioner med regionala problem vad avser förändringar i sådana regioner. I detta avsnitt skall en motsvarande regionprofil presenteras vad avser tillståndet i den socio-ekonomiska strukturen vid slutet av förändringsperioden 1965-70.

Vi har tidigare konstaterat att de regionala utvecklingsförloppen var kombinerade med tillståndet i regionen. En region med regionala problem karakteriserades i detta sammanhang som en region där människornas levnadsvillkor var "sämre" än i andra regioner. Detta uppfattades av de politiska beslutsfattarna bl a som att inkomsterna i sådana regioner relativt sett var lägre än i andra regioner. Vidare att sysselsättningsmöjligheterna var dåliga vilket tog sig uttryck i höga arbetslöshetstal. Åldersstrukturen var skev på så sätt att andelen äldre personer var större i dessa regioner. Näringslivets struktur i dessa regioner karakteriserades av att de primära näringarna fortfarande representerade en relativt stor andel av näringslivet. Detta i sin tur var sammankopplat med en lägre grad av urbanisering i regioner med regionala problem.

Ett sådant tillstånd i en region leder även till att skattekraften i regionen relativt sett uppvisar lägre värden. Det har i en undersökning av de svenska landstingskommunerna visats att den här typen av tillståndsvariabler i stor utsträckning samvarierar.¹⁾

Operationaliseringarna av de ingående variablerna i den socioekonomiska strukturen presenterades i föregående avsnitt 5.12 och anges i detta sammanhang endast i tabell 5.4.

Vi har alltså konstaterat att regioner med regionala problem har låga värden på inkomsten/inkomsttagare, skattekraften i regionen, sysselsättning dvs yrkesverksamhetsgraden och urbaniseringsgraden men höga värden för andelen sysselsatta i jordbruket och andelen äldre personer i befolkningen. Dessa fenomen har definierats som att regionerna för resp variabelvärde befinner sig under medianvärdet i de fyra första fallen och över medianvärdet i de två sistnämnda fallen.

1) Johansson 1976 kap 2.

Tabell 5.4 Regionprofil för regioner med regionala problem,
tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna för år 1970

1. inkomst/inkomsttagare (rangordning)	-
2. skattekraft (skattekrönor/inv)	-
3. yrkesverksamhetsgrad (% yrkesverksamma av regionbefolkningen)	-
4. urbaniseringsgrad (% tätortsboende)	-
5. andel sysselsatta i jordbruk (% av antalet förvärvsarbete)	+
6. andel personer över 64 år i regionbefolkningen (% av befolkningen)	+

En region som inte karakteriseras av regionala problem i ett tillståndsperspektiv uppvisar då en regionprofil som innebär höga inkomster/inkomsttagare, hög skattekraft, hög yrkesverksamhetsgrad, hög urbaniseringsgrad, låg andel sysselsatta i jordbruket och en låg andel personer över 64 år i regionbefolkningen. De olika variabelvärdena för regionerna presenteras i tabell 5.5. Variabelvärden som överensstämmer med regionprofilen för regionala problem, enligt tabell 5.4, har markerats genom understrykning av resp variabelvärde.

Som framgår av tabell 5.5 uppvisar regionerna generellt god överensstämmelse med antingen regionprofilen för regionala problem eller dess motsats. Detta innebär att regionerna i minst fyra variabler uppvisar värden som överensstämmer med de uppställda profilerna. Regionerna är alltså möjliga att klassificera i två grupper, dels en grupp som huvudsakligen uppvisar värden på tillståndsvariablerna i enlighet för profilen för regioner med regionala problem dels en grupp som huvudsakligen uppvisar motsatta värden på tillståndsvariablerna.¹⁾

1) Jmfr Johansson 1976 s 20 ff.

Tabell 5.5 Tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna för 1970

T i l l s t å n d i						
	Inkomst/ inkomst- tagare	Skatte- kraft skkr/inv	Yrkes- verk- samhets- grad %	Urbanise- ringsgrad %	Andel syssel- satta i jordbruk %	Andel personer över 64 år %
AD	+	135.1	45.7	96.5	1.4	11.8
C	+	94.9	<u>40.8</u>	79.1	<u>9.9</u>	14.0
D	+	89.8	41.9	84.0	7.7	13.7
E	+	88.4	41.9	81.7	8.4	14.3
F	+	83.1	42.1	78.7	9.7	14.1
G	=	<u>80.3</u>	42.1	<u>69.1</u>	<u>13.4</u>	<u>15.6</u>
H	=	<u>75.6</u>	<u>40.7</u>	<u>72.2</u>	<u>13.7</u>	<u>16.1</u>
(I	-	<u>68.1</u>	<u>41.6</u>	<u>51.7</u>	<u>23.3</u>	<u>15.2</u>)
K	=	<u>81.8</u>	<u>41.1</u>	<u>75.7</u>	9.4	<u>15.2</u>
L	=	<u>80.7</u>	42.6	<u>71.1</u>	<u>15.8</u>	<u>15.9</u>
M	+	101.1	44.4	87.1	7.3	14.1
N	=	<u>80.6</u>	42.2	<u>66.2</u>	<u>15.6</u>	14.7
O	+	104.6	42.5	90.3	3.8	13.1
P	=	83.9	44.0	<u>75.3</u>	9.7	14.4
R	+	<u>78.6</u>	<u>40.7</u>	<u>66.3</u>	<u>15.5</u>	<u>15.7</u>
S	=	<u>78.3</u>	<u>40.1</u>	<u>69.6</u>	<u>11.6</u>	<u>16.0</u>
T	+	88.1	41.8	82.2	7.8	<u>14.9</u>
U	+	89.9	42.3	87.6	6.7	11.6
W	+	<u>80.5</u>	<u>39.3</u>	80.0	9.6	<u>15.7</u>
X	=	<u>80.1</u>	<u>39.0</u>	78.1	9.1	<u>15.6</u>
Y	=	82.3	<u>38.8</u>	<u>73.2</u>	9.7	<u>15.3</u>
Z	=	<u>74.8</u>	<u>37.8</u>	<u>55.8</u>	<u>17.7</u>	<u>17.3</u>
AC	=	<u>80.8</u>	<u>38.3</u>	<u>65.6</u>	<u>14.4</u>	12.9
BD	=	87.1	<u>36.7</u>	76.0	<u>9.8</u>	10.9
md		82.1	41.7	75.9	9.7	14.8

1) rangordning: + = övre hälften
 - = nedre hälften av rangordningen.

Av tabellen framgår att det bland de 23 regionerna finns två undantag, nämligen W och BD. Dessa län uppvisar en splittrad bild. I tre variabler erhålles värden i enlighet med regionprofilen med regionala problem, i de övriga tre erhålles motsatta värden. Även i denna indelning av länen efter tillståndet i de socio-ekonomiska variablerna är övergången mellan de två regiongrupperna glidande, dvs det finns regioner som uppvisar en utpräglad socio-ekonomisk profil för regionala problem eller dess motsats och regioner som uppvisar en mer uttunnad profil. Typfallet för detta är som ovan nämnts W och BD. Indelningen av regionerna framgår av tabell 5.6.

Tabell 5.6 Regionerna klassificerade efter tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna

Regioner utan regionala problem "höga" värden						Regioner med regionala problem "låga" värden					
A	B	C	D	E	F	W	BD	G	H	K	L N R S
M	O	P	T	U				X	Y	Z	AC

5.14 Kombination av förändringar och tillstånd i regionerna

I detta avsnitt skall de två erhållna klassificeringarna av regionerna kombineras till en klassificering av ett antal regiontyper. Detta sker genom att vi konstruerar en fyrfältstabell där ena axeln avser förändringar i den socio-ekonomiska strukturen och den andra axeln tillståndet i den socio-ekonomiska strukturen. Denna tabell redovisas i tabell 5.7.

Tabell 5.7 Klassificering av regionerna i olika regiontyper efterförändringar och tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna

	tillstånd	förändring	
		"positiva"	"negativa"
"höga" värden		AB C D E F M O P T U	
"låga" värden		G L N R	H K S W X Y Z AC BD

Som framgår av tabell 5.7 existerar inga regioner som uppvisar förändringar i riktning mot regionala problem och samtidigt har "höga" värden på tillståndsvariablerna.

I huvudsak "positiva" förändringar och huvudsakligen "höga" värden på tillståndsvariablerna karakteriserar en regiontyp som kan kallas "rika" regioner. Dessa regioner har en starkt tillväxande befolkning, en positiv utveckling av regionernas näringsliv som leder till en god utveckling av regioninvånarnas inkomster och en god utveckling av sysselsättningen. Dessa regioner karakteriseras även av att strukturuomvandlingen i näringslivet och takten i urbaniseringen sker relativt långsamt samt av att åldersstrukturen utvecklas relativt gynnsamt. Samtidigt uppvisar dessa regioner höga inkomster, god skattekraft, en hög yrkesverksamhetsgrad, en hög urbaniseringsgrad, en liten andel sysselsatta i jordbruket och en liten andel äldre personer i befolkningen. Planeringsproblemen i denna regiontyp utgöres av vad som brukar kallas "stockningsproblem". Dessa karakteriseras av en hög takt i befolkningstillväxten, relativt stor brist på bostäder, problem med föroreningar i miljön, trafikproblem relativt sett stark konkurrens om marken i regionen och relativt sett stora sociala problem för människorna.¹⁾

Planeringsproblem av en helt motsatt natur nämligen problem förorsakade av stagnerande eller minskande befolkning, undersysselsättning, brist på service återfinns i den regiontyp som karakteriseras av i huvudsak "negativa" förändringar och "låga" värden på variablerna i den socio-ekonomiska strukturen. Dessa regioner, som har en ogynnsam utveckling av näringslivet och samtidigt är utsatta för en relativt sett snabb strukturuomvandling och hög takt i urbaniseringen uppvisar relativt sett låga inkomster, relativt sett låg skattekraft och relativt sett hög andel äldre personer i befolkningen, kan kallas för "fattiga" regioner.

1) Jmfr Veggeland 1976 s 20.

I denna grupp har W och BD klassificerats beroende på den i huvudsak "negativa" utveckling av den socio-ekonomiska strukturen som länen uppvisar, (se tabell 5.2) framför allt vad avser befolkningsutvecklingen, som är minskande.

Dentredje regiontypen karakteriseras av att förändringarna i den socio-ekonomiska strukturen i huvudsak är "positiva" medan tillståndet i huvudsak uppvisar "låga" värden. Planeringsproblemen i dessa regioner är därmed en kombination av tillväxtproblem, som i de "rika" regionerna, och strukturuomvandling och urbanisering, som i de "fattiga" regionerna. Dessa regioner som är regioner med en stor andel sysselsatta i jordbruket kallas inre periferi regioner en förkortning av benämningen av den svenska sydliga inre periferin.¹⁾

Utifrån de politiska beslutsfattarnas uppfattning av vad som karakteriserar regionala problem har vi erhållit tre regioner som skall vara ett instrument för analysen av den regionala utvecklingsplaneringens process, innehåll och effekter.

De tre regiontyperna karakteriserar olika typer av förändringar och tillstånd i regionerna som antas påverka beslutsfattarna i den regionala planeringen dels genom att förhållandena i omgivningen ger upphov till speciella krav från regioninvånarna beroende på deras upplevda behov, dels genom beslutsfattarnas egen uppfattning om förhållandena i regionen. Som tidigare påpekats representerar länen i de tre regiontyperna olika planeringsproblem.

1) Rokkan 1976. Rokkan betecknar sex län i Sverige som inre periferilän F G I L N R. Karakteristiskt för dessa är enligt Rokkan att i dessa län är det socialdemokratiska partiet underrepresenterat och centerpartiet överrepresenterat. Vidare har dessa län erhållit en relativt liten andel skatteutjämningsbidrag och lokaliseringstöd. De sex länen utgör en inre periferi, men denna periferi är inte isolerad från stadsnätet i samma utsträckning som den nordliga periferin; de sex länen ligger mitt i triangeln mellan storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Det rör sig om nära periferier utan några markerade geografiska barriärer som hindrar tillgång till serviceutbud i de olika regionernas centra (s 9).

Så t ex uppvisar E F M endast enstaka avvikelser för regionprofilen för "rika" regioner, medan T har en uttunnad variant av denna. På motsvarande sätt är S och Y utpräglade regioner med regionala problem medan H K W och BD är mindre utpräglade sådana regioner.

Indelningen av regionerna efter förändringar och tillstånd i den socio-ekonomiska strukturen är en kraftig förenkling av ett komplicerat problem.¹⁾ Detta betyder att regiontypindelningen tar hänsyn endast till en uppsättning socio-ekonomiska variabler som av de politiska beslutsfattarna uppfattas som den viktigaste. Vidare innebär indelningen, vilken är nödvändig därför att regionerna är så få, att regionerna i regiontyperna i varierande grad representerar de olika problem som förändringar och tillstånd i den socio-ekonomiska strukturen ger upphov till i planeringen. Den genomförda regiontypindelningen kan t ex inte användas som analysinstrument för vad inomregionala variationer i socio-ekonomisk struktur kan innebära för den regionala utvecklingsplaneringen. Sådana inomregionala variationer förekommer i samtliga regioner. Effekterna av sådana inomregionala variationer på planeringsprocess och planinnehåll analyseras därför inte i denna undersökning.²⁾

5.15 Regiontyperna och regionalpolitik

I detta avsnitt skall vi redogöra för hur fenomen inom regionalpolitiken fördelar sig på de tre regiontyperna. Redovisningen omfattar i vilken utsträckning regiontyperna ingår i det allmänna stödområdet, fördelningen av skatteutjämningsbidrag, fördelningen av lokaliseringssöd, tillgängligheten av kvalificerad service samt industrins problemstruktur.

I tabell 5.8 redovisas i vilken utsträckning regionerna i de olika regiontyperna helt eller delvis ingår i det allmänna stödområdet år 1970.³⁾

1) Jmf Johansson 1976 s 23 f.

2) I forskningsprojektets delprojekt C och projektet om bostadsplaneringen arbetar man med ett urval av regioner vilket kan möjliggöra analyser av inomregionala variationers effekter på planeringen.

3) Svensson-Thufvesson 1971 s 48.

Tabell 5.8 Regiontyp och det allmänna stödområdet (antal regioner)

"rika" regioner	2 (10)		
"inre periferi" regioner	0 (4)	7 (9)	"fattiga" regioner

I tabell 5.9 redovisas medianvärdet för varje regiontyp av erhållet totalt skatteutjämningsbidrag per invånare för år 1970.¹⁾

Tabell 5.9 Regiontyp och skatteutjämningsbidrag (kr/inv 1970)

"rika" regioner	122.6		
"inre periferi" regioner	211.9	384.6	"fattiga" regioner

I tabell 5.10 redovisas regiontypsvärdena för erhållet lokaliseringsstöd till industriföretag under perioden 1.7.1965-30.6.1969 kr/per invånare 1970.²⁾

Tabell 5.10 Regiontyp och lokaliseringssstöd till industriföretag 1.7.1965-30.6.1969 (kr/inv 1970)

"rika" regioner	0.6		
"inre periferi" regioner	6.9	367.2	"fattiga" regioner

1) Årsbok för Sveriges kommuner 1970 s 50.
2) Prop 1970:75 s 51.

I de tre tabellerna redovisas olika mått på vad som kan kallas regionalpolitiska handlingslinjer dvs handlingslinjer som syftar till att komma till rätta med regionala problem. Indelningen av Sverige i stödområde och icke-stödområde gjordes för att de regionalpolitiska insatserna skulle riktas mot vissa delar av landet, där de regionala problemen uppfattades som störst. De "fattiga" regionerna ingår huvudsakligen helt eller delvis i stödområdet. Detta är också fallet för två län av de "rika" regionerna O och P. Inte någon region i den "inre periferin" ingår i stödområdet. Vad avser såväl skatteutjämningsbidrag/invånare som lokaliseringsstöd/invånare visar tabellerna ett systematiskt samband mellan regiontyp och värdena på dessa variabler. Detta samband innebär att man erhållit minst i de "rika" regionerna och mest i de "fattiga" regionerna medan den "inre periferin" representerar ett mellanläge. Regiontyperna kan därmed sägas representera den uppfattning av regionala problem som ligger till grund för den regionalpolitiska handlingslinjen i Sverige.

Ytterligare två fenomen som ingår i det regionalpolitiska problemet skall belysas. Det ena avser tillgången på service i olika regioner och det andra industristrukturen i olika regioner.

Tillgång till service innebär i detta sammanhang utbud på kvalificerad service inom fyra serviceområden, nämligen utbildning, sjukvård, kommersiell service för hushållen och kommersiell service för företagen.¹⁾ Kvalificerad service motsvarar servicenivå I och II inom varje serviceområde.²⁾

I materialet, som ligger till grund för beräkningarna, har länens folkmängd uppdelats på %-andelar som har tillgång till de olika servicenivåerna. Kravet har då varit att utbudet av resp servicenivå skall vara belägen inom 30 km:s radie från resp kommunblocks centrum. I tabell 5.11 redovisas regiontypsvärdena för tillgången

1) Materialet är hämtat från prop 1972:111, bilaga 1, kap 3.4.

2) Serviceutbudets nivåer redovisas i bilaga 1.

på kvalificerad service. Detta värde utgör ett medianvärde av ett summaindex, beräknat på tillgången på kvalificerad service i de fyra serviceområdena. Indexet är uppbyggt på följande sätt:

För varje serviceområde beräknas ett indexvärde på så sätt att

tillgången på kvalificerad service omfattar 0-20 % av regionbefolkningen = 0 poäng

tillgången på kvalificerad service omfattar 20-40 % av regionbefolkningen = 1 poäng

tillgången på kvalificerad service omfattar 40-60 % av regionbefolkningen = 2 poäng

tillgången på kvalificerad service omfattar 60-80 % av regionbefolkningen = 3 poäng

tillgången på kvalificerad service omfattar 80-100 % av regionbefolkningen = 4 poäng

Därefter har indexvärdet i varje serviceområde summerats till ett länsindex för kvalificerad service. Det teoretiska högsta värdet är 16 poäng, vilket är det samma som det empiriskt högsta erhållet i AB och O. Det teoretiskt minsta värdet är noll poäng medan det empiriskt lägsta är tre poäng erhållet i K.

De 23 regionerna har rangordnats med avseende på detta summaindex och i tabellen redovisas medianvärdet dividerat med fyra (antalet serviceområden) för resp regiontyp.

Tabell 5.11 Regiontyp och tillgång på kvalificerad service
indexvärde och % av regionbefolkningen

"rika" regioner	3.25 60-80 % av region- befolkningen har till- gång till kvalificerad service		
	2.50 40-60 % av region- befolkningen har till- gång till kvalificerad service	2.25 40-60 % av region- befolkningen har till- gång till kvalificerad service	"fattiga" regioner

Av tabell 5.11 framgår att tillgången av kvalificerad service i stort varierar systematiskt med regiontyp. Detta innebär att högst tillgång på kvalificerad service finns i de "rika" regionerna, och lägst tillgång i de "fattiga" regionerna. Regionerna i den "inre periferin" har en tillgång på kvalificerad service som inte är mycket bättre än den i de "fattiga" regionerna.

Den sista beskrivningen i detta avsnitt om regiontyperna och regionalpolitik är industrins problemstruktur. Med detta menas industrins sammansättning avseende branschensidighet, industribranscher med förutsedd sysselsättningsminskning, företagsensidighet och småindustriDominans.¹⁾ Industristrukturen avser alltså ett beroende för regionen och dess invånare, som potentiellt kan innebära framtida regionala problem. Det avgörande för detta är givetvis den industriella utvecklingen. Om ett läns industri domineras av en bransch är industrisysselsättningens utveckling starkt beroende av denna branschs utveckling. Liknande resonemang gäller för de tre övriga typerna av industristruktur. De fyra måtten är i viss mån överlappande men ger ändå en relativt god bild av potentiell "problemstruktur" inom industrin i de olika regionerna. I tabell 5.12 presenteras medianvärdet för %-andelen regioninvånare som bor i kommunblock med "problematiske" industristruktur. Detta mått har erhållits genom att länsvärdet för %-andelen regioninvånare som bor i kommunblock med branschensidighet, industri med förutsedd sysselsättningsminskning, företagsensidighet och småindustriDominans har beräknats som ett medianvärde. Därefter har medianvärdet för resp regiontyp beräknats.

1) Definitioner på branschensidighet, industribransch med förutsedd sysselsättningsminskning, företagsensidighet och småindustriDominans ges i bilaga 1.

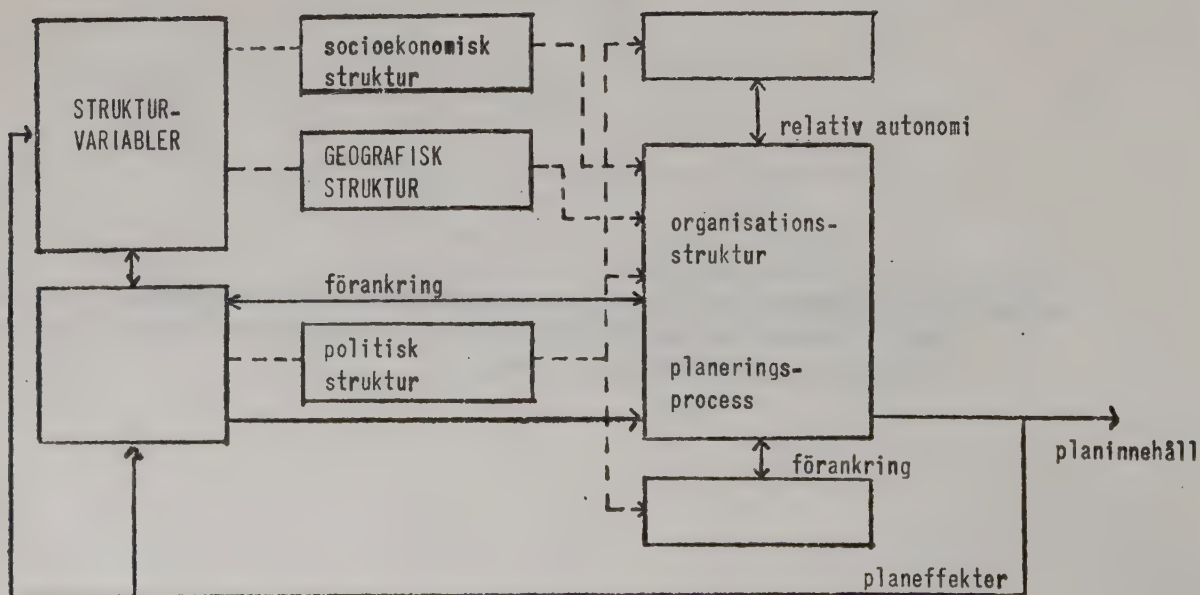
Tabell 5.12 Regiontyp och andelen regioninvånare som bor i kommunblock med "problematisht" industristruktur enligt fyra mått. %

"rika" regioner	16.8	
"inre-periferi" regioner	9.0	27.3 "fattiga" regioner

Av tabellen 5.12 framgår att de "fattiga" regionerna har den största andelen regioninvånare som bor i kommunblock med "problematiske" industristruktur. Även de "rika" regionerna uppvisar ett visst beroende genom att ca 1/6 av befolkningen bor i kommunblock med en industristruktur som karakteriseras av potentiella problem. Det lägsta värdet erhålles i "den inre periferin". Det skall då påpekas att i dessa regioner är andelen sysselsatta i jordbruket hög och att dessa regioner är beroende av utvecklingen i denna näringsgren.

Redovisningen av tillgången på kvalificerad service och "problematisk" industristruktur har visat att den erhållna regiontypklassificeringen är regionalpolitisk relevant vad avser de faktiska förhållandena i regionerna.

5.2 GEOGRAFISK STRUKTUR



I detta avsnitt redovisas de variabler på geografisk struktur som presenterades i avsnitt 3.31.b.

I disussionen om en regions geografiska struktur är utgångspunkten tillämpningen av den moderna ortssystemteorin. Syftet med ett ortssystem i den svenska regionalpolitiken är

"att söka bygga ut ett antal väl differentierade arbetsmarknader i skilda delar av landet".¹⁾

En regions tillväxt eller tillbakagång har samband med faktoruppsättningen i regionen.²⁾ För att få till stånd ett tillväxtförlopp bör man försöka tillskapa "knippen" av faktorer i regionen. Detta innebär en geografisk koncentration av olika enheter inom industri, service och administration vilka har ett inbördes utbyte av tjänster och information. De positiva effekterna inom "knippet" och gentemot omgivningen (regionen) kan vara förbättrade produktionsbetingelser, högre innovationsförmåga och förbättrade kommunikationsbetingelser. Detta kan sedan leda till ett kumulativt tillväxtförlopp. Om stora spridningseffekter eftersträvas bör förläggningen ske till relativt stora tätorter. Dessa tätorter brukar benämnas tillväxtcentra eller tillväxtpoler och kan dominera sin omgivning genom sin storlek, innovationsförmåga, tillgänglighet och tillväxttakt.³⁾

Tillämpningen av ortssystem teorin på den svenska regionalpolitiken framträder tydligast i besluten om den regionala strukturen dvs ortsklassificeringen men även utlokaliseringen av statlig förvaltning från stockholmsområdet och intentionen att koncentrera de regionalpolitiska insatserna till storstadsalternativ och regionala tillväxtcentra grundar sig på denna teori.⁴⁾

Ett av de utmärkande dragen i de europeiska länderna är den största stadens dominans. Detta antas ha betydelsefulla politiska konsekvenser. Detta resonemang om en ortsstruktur där dominans för

1) Prop 1972:111, bilaga 1 s 479.

2) SOU 1972:55 s 46 f.

3) Jämför Moseley 1974 s 3 f.

4) SOU 1970:29 och SOU 1972:55 angående utlokaliseringen samt prop 1970:75 s 191 vad anser koncentrationen av regional politiskt stöd.

en ort föreligger skall föras över till den regionala nivån. Vi antar då att den geografiska strukturen på regional nivå återspeglar resursfördelningen i regionen och att detta påverkar det politiska beslutsfattandet.

I detta sammanhang skall vi redovisa två typer av regioner. Den ena typen har "en koncentrerad" geografisk struktur, vilket innebär att regionens resurser befolkningsmässigt, organisatoriskt, ekonomiskt, socialt och politiskt-administrativt är koncentrerade till en ort. Den andra typen har "en icke-koncentrerad" geografisk struktur, vilket innebär att regionens resurser befolkningsmässigt, organisatoriskt, ekonomiskt, socialt och politiskt-administrativt inte är koncentrerade till en ort.

Dessa två typer av geografisk struktur är givetvis en förenkling av ett betydligt mer komplicerat geografiskt fenomen. Som indikatorer på "koncentrerad" resp "icke-koncentrerad" geografisk struktur skall användas antalet kommunblock i regionen, största kommunblockets dominans i regionen och den politiskt-administrativa ortens, dvs residenskommunblockets dominans i regionen. I likhet med förfaringssättet vid klassificeringen av socio-ekonomisk struktur, kommer medianvärdet i resp variabel att utgöra grunden för klassificeringen. Karakteristika på en "koncentrerad" region är då att det finns få kommunblock i regionen (-), att det största kommunblocket uppvisar höga värden för dominans i regionen (+) och att residensorten uppvisar höga värden för dominans i regionen (+). En "icke-koncentrerad" region karakteriseras av att antalet kommunblock är många (+), att det största kommunblockets dominans i regionen är relativt liten (-) och att residensortens dominans i regionen är relativt liten (-).

Den första variabeln i den geografiska strukturen är antalet kommunblock i regionen. Antalet kommunblock är ett ungefärligt mått på regionens näringsgeografiska indelning med avseende på centralorter och dess omland.¹⁾ Principerna för kommunblocksindelningen innebär en strävan efter naturliga omland för centralorten. De primära levnadsvillkoren som arbete och grundläggande service skulle

1) Se SOU 1961:9 kapitel 8 och 9.

i princip tillgodoses inom ett sådant område. På så sätt täcker variabeln antal kommunblock även indirekt andra faktorer som folktäthet och yta. Höga värden på dessa leder till att antalet kommunblock generellt sett blir stort. Det innebär också ett mått på antalet beslutspunkter i regionen. Dessa beslutspunkter har en betydande funktion i den regionala utvecklingsplaneringen. Kommunblocksindelningen ger en utgångspunkt för den rumsliga fördelningen av en regions resurser, då varje kommunblock utgör en enhet i planeringen. Ett önskvärt framtida tillstånd i regionen är därmed bundet av antalet kommunblock, vilket medför en restriktion för den planerade fördelningen av resurser.

Den andra variabeln är ett index som mäter största kommunblockets dominans i länet. Dominansmättet definieras som det största kommunblockets befolkningsstal dividerat med summan av befolkningstalen i de tre i storlek följande kommunblocken. Höga värden anger då stor dominans av det största kommunblocket och låga värden låg dominans.¹⁾ Det skall i detta sammanhang påpekas att organisatoriska, ekonomiska, sociala och politiska resurser i stort kan antas samvariera med folkmängden i en kommun. Dominansmätt uppbyggda kring invånarantalet återspeglar därmed den regionala resursfördelningen och denna har betydelse för den politiska processen.

Den tredje variabeln mäter residenssortens dominans i regionen enligt samma beräkningsmetod som gällde största kommunblockets dominans. I en region behöver politiskt-administrativt centrum och största kommunblock ej sammanfalla. Ur politisk synpunkt är beslutsortens tillgänglighet betydelsefull för att invånarna skall ha möjlighet att delta i beslutsprocessen. På motsvarande sätt påverkas beslutsfattarnas uppfattning av problemen i regionen av den miljö där beslutsorganisationen är belägen.²⁾ Som en indikator på denna miljö kan man se beslutsortens dominans i regionen. I denna undersökning läggs därmed tonvikt på de politiskt-administrativa resursernas fördelning i regionerna.

I tabell 5.13 presenteras de olika variabelvärdena för de 23 regionerna och de värden som överensstämmer med en profil för

1) Mc Kay 1975 s 311 f.

2) C Persson 1975 s 18 ff.

"koncentrerade" regioner har strukits under.

Tabell 5.13 De geografiska struktur variablerna

	Antal kommun- block	Största kommun- blockets dominans index	Residensortens dominans index
AB	22	<u>3.31</u>	<u>3.31</u>
C	<u>5</u>	<u>1.67</u>	<u>1.67</u>
D	<u>7</u>	0.94	0.32
E	<u>12</u>	0.68	0.54
F	<u>12</u>	<u>1.17</u>	<u>1.17</u>
G	<u>8</u>	<u>0.97</u>	<u>0.97</u>
H	<u>12</u>	0.59	0.59
(I ¹⁾	<u>1</u>	<u>±</u>	<u>±</u>
K	<u>5</u>	0.76	<u>0.76</u>
L	13	0.70	0.70
M	17	<u>1.38</u>	<u>1.38</u>
N	<u>5</u>	0.71	0.71
O	15	<u>3.86</u>	<u>3.86</u>
P	17	<u>0.98</u>	0.18
R	15	0.47	0.22
S	16	<u>1.10</u>	<u>1.10</u>
T	<u>11</u>	<u>1.46</u>	<u>1.46</u>
U	<u>11</u>	<u>1.71</u>	<u>1.71</u>
W	15	0.44	0.44
X	<u>10</u>	0.75	0.75
Y	<u>7</u>	0.78	0.15
Z	<u>8</u>	<u>1.13</u>	<u>1.13</u>
AC	<u>12</u>	0.74	0.74
BD	14	0.65	0.65
md	12	0.96	0.76

1) Dominansindex för I-län går ej att beräkna då det endast finns en kommun i regionen.
Vi har definierat dominansindexet i I-län som högt dvs över medianvärdet.

Som framgår av tabell 5.13 visar elva regioner profiler som helt överensstämmer med antingen regionprofilen för "koncentrerade" regioner, sju län, eller "icke-koncentrerade" regioner fyra län. Till detta skall läggas två av de tre storstadslänen som utgör extremt "koncentrerade" regioner. De övriga tio regionerna utgör därmed en mer uttunnande variation av "koncentrerad" resp "icke-koncentrerad" region. Indelningen av regionerna efter "koncentrerad" och "icke-koncentrerad" geografisk struktur framgår av tabell 5.14.

Tabell 5.14 Indelningen av regionerna efter geografisk struktur

"koncentrerade" regioner	"icke-koncentrerade" regioner
AB C F G K M O S T U Z	D E H L N P R W X Y AC BD

Inom statsvetenskapen utgör problemet om storleken och demokratin en klassisk fråga.¹⁾ Vi skall i detta sammanhang redovisa vissa data som belyser detta problem, nämligen folkmängdens storlek, regionens storlek avseende ytan och det kombinerade måttet befolkningstäthet.²⁾ Redovisningen sker i tabell 5.15 och avser dels indelningen i regionerna efter geografisk struktur dels regiontypsindelningen efter de socio-ekonomiska variablerna.

Tabell 5.15 Regionernas geografiska struktur och folkmängd, yta och befolkningstäthet samt regiontyp och folkmängd, yta och befolkningstäthet

a) folkmängd 1000-tal

"koncentrerade" regioner	275.5	"rika" regioner	346.3	
"icke-koncentrerade" regioner	261.8	"inre-periferi" regioner	224.2	255.7 "fattiga" regioner

1) Dahl-Tufte 1973 s 4 f

2) Dahl-Tufte 1973 s 17. Kommunalforskningsgruppens uppläggning innebar en analys där storleksvariabeln avsåg förklara variationer i politiska processer.

b) yta km²

"koncentrerade" regioner	6976
"icke-koncentrerade" regioner	11318

"rika" regioner	6740	
"inre-periferi" regioner	6950	24122
		"fattig regioner"

c) befolkningstäthet inv/km²

"koncentrerade" regioner	32
"icke-koncentrerade" regioner	28

"rika" regioner	39	
"inre-periferi" regioner	37	11
		"fattig regioner"

Som framgår av tabell 5.15 belyser indelningen i regionerna efter geografisk struktur knappast "storleks-problemet" på ett systematiskt sätt. Endast med avseende på ytan finns en nämnvärd variation mellan de två grupperna. Däremot framgår av resultaten för regiontyperna att dessa i större utsträckning belyser "storleksproblemet". De "rika" regionerna och de "fattiga" regionerna uppvisar olika problem, de förstnämnda stor folkmängd och hög befolkningstäthet, de sistnämnda stor yta och låg befolkningstäthet. Den "inre periferin" karakteriseras i detta avseende av en liten yta, liten folkmängd och hög befolkningstäthet. Detta innebär att regiontyperna kan tjänstgöra som ett analysinstrument inte bara för den socioekonomiska strukturens effekt på planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter utan även för storlekens - dvs befolkningstäthet och yta - effekt på planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter.

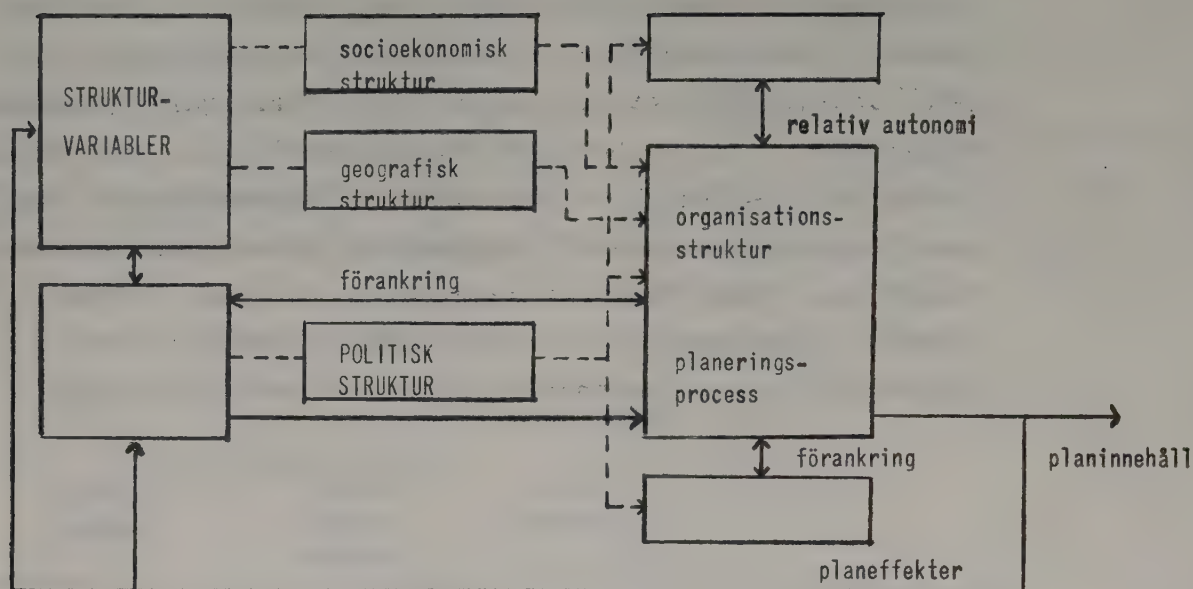
5.21 Regiontyp och geografisk struktur

Frågan om den geografiska strukturens effekt på planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter kan formuleras som, leder den geografiska strukturen till ytterligare systematiska variationer i de tre beroende variablerna? Eller med andra ord innebär en uppdelning av regionerna i "koncentrerade" regioner resp "icke-koncentrerade" regioner att ytterligare systematiska variationer framträder med avseende på process, innehåll och effekter. Instrumentet för denna analys framgår nedan. I sex-fältstabellen har regionerna lagts in i respektive cell.

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	AB C F M O T U	G	K S Z
"icke-koncentrerade" regioner	D E P	L N R	H W X Y AC BD

Som framgår av det konstruerade analysinstrumentet kan vi då ställa följande frågor om effekten av den geografiska strukturen. Vilken effekt på den regionala utvecklingsplaneringen har den geografiska strukturen, dvs "koncentrerad" resp "icke-koncentrerad" struktur, i "rika" län, resp "fattiga" län? Analysinstrumentet möjliggör också en undersökning av effekten av varierande socio-ekonomisk struktur i "koncentrerade" resp "icke-koncentrerade" regioner. Jämförelser i sex-fältstabellen är möjliga att göra mellan fem av de sex cellerna. Då endast ett län ingår i cellen "koncentrerade" regioner i den "inre periferin" kan denna cell inte användas i analysen.

5.3 POLITISK STRUKTUR



Variabler som karakteriserar en regions politiska struktur

1. regioninvånarnas röstande i riksdagsvalet 1968
2. regioninvånarnas röstande i riksdagsvalet 1970
3. landstingsmajoritet efter 1966 års landstingsval
4. landstingsmajoritet efter 1970 års landstingsval
5. andel socialistiskt styrda kommuner i regionen efter 1966 års kommunalval
6. andel socialistiskt styrda kommuner i regionen efter 1970 års kommunalval
7. andel av regionbefolkningen som bor i socialistiskt styrda kommuner efter 1966 års kommunalval
8. andel av regionbefolkningen som bor i socialistiskt styrda kommuner efter 1970 års kommunalval

Den regionala utvecklingsplanen utarbetades till största delen i ett planeringsorgan, där endast ett rådgivande politiskt förtroendemannaorgan ingick. Vi har därför sett politikens inflytande på planeringen som om den huvudsakligen kom från den miljö i vilken planeringsorganet arbetade. De politiska

strukturen i regionen har tidigare bestämts till att vara regionmedlemmarnas socialistiska resp icke-socialistiska röstande i de allmänna valen. Regioninvånarna har i de flesta fall tre olika politiska nivåer på vilka de kan uttrycka sina politiska preferenser, nationell-riksdagsval, regional-landstingsval och lokal-kommunval. Samtliga dessa tre nivåer kommer att användas för att bestämma regionernas politiska struktur. Detta kommer att ske genom att vi konstruerar en regionprofil för politisk struktur bestående av de presenterade åtta variablerna. Regionprofilen avser att klassificera länen i två grupper, en grupp med socialistisk politisk struktur och en grupp med icke-socialistisk politisk struktur.¹⁾

De två första variablerna i klassificeringen utgöres av regioninvånarnas röstande i riksdagsvalen 1968 och 1970.

På så sätt erhålles den politiska kopplingen mellan den regionala och nationella nivån. Denna koppling har i andra undersökningar visat sig ha ett relativt gott förklaringsvärde av utfallet i regionalpolitiken.²⁾ Riksdagens sammansättning är genom den mycket nära kopplingen mellan län och valkretsar bunden till de regionala förhållandena. Man kan anta att detta inverkar på hur de nationella beslutsfattarna uppfattar de regionalpolitiska problemen, och därmed också beslutet att genomföra en regional utvecklingsplanering.

Om andelen regioninvånare som röstat på de socialistiska partierna uppgått till 50 % eller mer har regionen klassificerats som socialistisk. Om andelen är lägre har regionen klassificerats som icke-socialistisk.

Variablerna tre och fyra i regionens politiska struktur utgöres av majoritetsförhållandena i landstinget under den period arbetet

-
- 1) Jämför Johansson 1976. De socialistiska parterna utgöres av socialdemokratierna och vänsterpartiet-kommunisterna. De icke-socialistiska partierna utgöres av övriga partier.
 - 2) Strand 1976 s 244 ff. Strands operationalisering av regionen politiska förhållanden är mandatsammansättningen av regionens parlamentsdelegation.

med länsprogram 70 pågick. Detta innebär majoritetsförhållandena efter landstingsvalen 1966 och 1970.

Regioninvånarnas röstande i landstingsvalen anses ofta vara det bästa måttet på invånarnas politiska preferenser i regionala frågor.¹⁾ I detta sammanhang används den politiska majoriteten i landstinget efter valet. Det är denna majoritet som har möjlighet att bestämma innehållet i landstingets beslut i samband med länsprogram 70. I landstingets beslut i dessa frågor, t ex beslut om planerade sjukvårdsinvesteringar under perioden 1970-75 samt remissbehandling av hela materialet, kan givetvis ett stort mått av enighet råda mellan de politiska partierna. Detta förhållande kommer inte att undersökas i denna undersökning. Det som är betydelsefullt är att den rådande majoriteten kan besluta om dess politiska värderingar angående framtida tillstånd skall vara landstingets. Råder socialistisk majoritet i landstinget kan "socialistiska värderingar" återspeglas i landstingets planeringsbeslut. Motsvarande gäller för landsting med icke-socialistisk majoritet.

Den administrativa indelningen mellan län och landsting överensstämmer inte helt i landet. I valet 1966 fanns det tre landstingsfria städer Stockholm, Göteborg och Malmö. I samtliga fall överensstämmer majoritetsförhållandena mellan landstingen och den landstingsfria kommunen för år 1966.²⁾ Efter valet 1970 rådde olika majoritets förhållande mellan kommun och landsting i AB och M. Dessa län har därför inte klassificerats i denna variabel. Kalmar län var 1966 uppdelat på två landstingsområden. Vid beräkningarna har de två landstingsområdena slagits tillsammans och majoritetsförhållandet är beräknat på den totala mandatfördelningen i de två landstingen. Vid 1970 års val var landstingsområdet och länet samma område.

Landstingsvalen 1966 och 1970 var "dåliga" val för främst socialdemokratin. Detta innebär att en "viss underrepresentation" för

1) Detta framgår t ex i länsdemokratiutredningen SOU 1968:47. Se även departementschefens motiv i prop 1970:103

2) Statistisk Årsbok 1968 s 414.

de socialistiska partierna föreligger i denna indikator. Dock förekom majoritetsskifte endast i ett landsting.¹⁾ Stabiliteten i landstingens majoritetsförhållande är generellt sett mycket hög.²⁾

Regionerna har klassificerats efter majoritetsförhållandena i landstinget efter 1966 och 1970 års val dvs socialistisk resp icke-socialistisk majoritet.

I profilen för regionalpolitisk struktur ingår till sist majoritetsförhållandena i regionens kommuner. Valet av majoritetsförhållandet i kommunernas beslutande församlingar grundar sig på samma motiv som i fallet med landstinget. Det betydelsefulla är vilken politisk värdering som har möjlighet att bli återspeglad i de kommunala besluten, yttrandena och diskussionerna i samband med den regionala utvecklingsplaneringen. Det primärkommunala arbetet med den regionala utvecklingsplaneringen var mycket omfattande och planeringens innehåll bygger till största delen på primärkommunala program och intentioner. För att den betydelsefulla rollen som primärkommunerna spelade i planeringen skall återspegla sig i den politiska strukturen har två mått på majoritetsförhållandena i kommunen tagits fram. Det ena är %-andelen kommuner i regionen som har socialistisk majoritet i fullmäktige. Det andra är %-andelen av befolkningen som bor i kommuner med socialistisk majoritet i fullmäktige.

Det första kommunmåttet avser att återspegla de politiska värderingarna i beslutspunkterna på lokal nivå. Det andra måttet avser att återspegla storleksfaktorn hos de lokala beslutspunkterna. Man kan hypotetiskt anta att en stor socialistisk kommun kan ha en väl så stor betydelse för innehållet i länsprogram 70 som flera små icke-socialistiska kommuner i länet. Detta förhållande

1) Allmänna valen 1965-68; Landstingsvalen 1966; Majoritetsskifte skedde endast i ett län, C.

2) Johansson 1976 s 28 ff.

Tabell 5.16 De politiska strukturvariablerna

	Andel socialistiskt röstande i 1966 års andrakammar val %	Andel socialistiskt röstande i 1970 års riks- dagsval %	Landstings- majoritet 1966-70 + = soc maj - = icke soc maj	Landstings- majoritet 1970-73 + = soc maj - = icke soc maj	Andel soc styrda kommuner efter 1966 års val %	Andel soc styrda kommuner efter 1970 års val %	Andel inv som bor i soc styrda kommuner efter 1966 års val %	Andel inv som bor i soc styrda kommuner efter 1970 års val %
AB	<u>51.9</u>	48.8	-		27	45	14	<u>75</u>
C	<u>52.3</u>	49.4	-1	<u>1</u>	32	50	24	16
D	<u>58.5</u>	<u>56.3</u>	<u>6</u>	<u>8</u>	33	<u>64</u>	<u>72</u>	<u>85</u>
E	<u>56.2</u>	<u>53.1</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	32	37	<u>74</u>	<u>60</u>
F	44.4	41.7	-11	-8	10	5	18	3
G	45.7	43.1	-10	-7	22	25	18	12
H	<u>50.6</u>	48.5	-6	0	30	44	<u>55</u>	<u>61</u>
K	<u>56.8</u>	<u>54.4</u>	<u>3</u>	<u>2</u>	50	<u>70</u>	<u>57</u>	<u>88</u>
L	46.8	44.5	-12	-5	17	27	24	35
M	<u>55.1</u>	<u>51.1</u>	<u>+</u>		32	33	<u>72</u>	<u>68</u>
N	42.4	40.1	-9	-11	8	10	37	26
O	49.7	44.3	-	-	24	14	15	3
P	46.4	43.6	-14	-14	23	14	27	19
R	41.0	38.7	-20	-15	4	4	10	3
S	<u>58.6</u>	<u>55.9</u>	<u>6</u>	<u>10</u>	48	<u>78</u>	<u>52</u>	<u>82</u>
T	<u>58.5</u>	<u>55.4</u>	<u>9</u>	<u>7</u>	<u>52</u>	<u>75</u>	<u>79</u>	<u>91</u>
U	<u>61.1</u>	<u>58.3</u>	<u>9</u>	<u>13</u>	<u>57</u>	<u>82</u>	<u>87</u>	<u>87</u>
W	<u>56.5</u>	<u>53.9</u>	<u>5</u>	<u>10</u>	24	47	40	<u>57</u>
X	<u>62.4</u>	<u>60.0</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>55</u>	<u>76</u>	<u>70</u>	<u>95</u>
Y	<u>61.3</u>	<u>58.7</u>	<u>14</u>	<u>14</u>	<u>67</u>	<u>78</u>	<u>72</u>	<u>87</u>
Z	<u>56.1</u>	<u>53.5</u>	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>52</u>	<u>58</u>	42	38
AC	<u>50.8</u>	49.0	-4	-1	30	35	38	40
BD	<u>68.6</u>	<u>65.4</u>	<u>22</u>	<u>31</u>	<u>87</u>	<u>100</u>	<u>93</u>	<u>100</u>

återfinns inte i det förstnämnda måttet på primärkommunal majoritet. Klassificeringen är även i dessa fyra fall gjord efter majoritetsförhållandet i regionen. Detta innebär att värdena skall uppgå till mer än 50 % för att en region skall klassificeras som socialistisk.

I tabell 5.16 presenteras variabelvärden för den politiska strukturen för de 23 regionerna. Understrukna värden innebär att dessa ingår i en regionprofil för socialistisk politisk struktur.¹⁾

Som framgår av tabell 5.16 finns det utpräglade socialistiska (T U X Y BD) resp icke-socialistiska regioner (F G L N O P R) samt regioner som utgör mer uttunnade varianter av dessa två typer. Regionerna indelade efter den politiska strukturen redovisas i tabell 5.17.

Tabell 5.17 Regionerna indelade efter socialistisk resp icke-socialistisk politisk struktur

socialistisk politisk struktur	icke-socialistisk politisk struktur
D E K M S T U W X Y Z BD	AB C F G H L N O P R AC

5.31 Regiontyp och politisk-struktur

Undersökningens frågeställning vad avser den politiska strukturen är i vilken utsträckning den politiska strukturen leder till ytterligare systematiska variationer i planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter i den regionala utvecklingsplaneringen utöver de systematiska variationer som erhålles av den socio-ekonomiska

¹⁾ Gotlands län ingår inte i denna tabell eftersom klassificeringen grundar sig på 50 %:s värdet och inte medianvärdet.

strukturen. Som analysinstrument skall vi använda oss av en sex-fältstabell som utgör en kombination av regiontypsklassificeringen och indelningen av regionerna efter politisk struktur. Analysinstrumentet framgår av figuren nedan.

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	D E M T U		K S W X Y Z B D
icke-socialistisk politisk struktur	A B C F O P	G L N R	H A C

Som framgår av figuren existerar det endast fem typer av län vid en kombination av socio-ekonomisk och politisk struktur. Länstypen socialistiska län i "den inre periferin" förekommer inte. Vidare har endast två "fattiga" regioner icke-socialistisk politisk struktur. Detta faktum försvårar analysen av den politiska strukturens effekt i den regionala utvecklingsplaneringen. Endast för de "rika" regionerna är regionfördelningen i cellerna sådan att en genomgående jämförelse är möjlig att göra.

5.32 Centerpartiets ställning

Den svenska politiska debatten i regionalpolitiska frågor följer inte den traditionella vänster-höger skalan i politiken.¹⁾ Den erhållna bestämningen av politisk miljö bör därför kompletteras med den "regionalpolitiska skalan". Av de svenska politiska partierna är centerpartiet mest positivt till decentralisering och därefter följer vänsterpartiet-kommunisterna, folkpartiet, moderaterna och socialdemokraterna. Det parti som har högst attitydsammanhållning i denna fråga är centerpartiet.¹⁾ Detta parti har i de senaste valkampanjerna drivit temat om decentralisering. I detta

1) Holmberg 1974 s 210.

tema har partiet bl a fört fram frågan om länsdemokrati och en annan regionalpolitisk handlingslinje än den som bedrivits.¹⁾

Det kan anses motiverat att i undersökningen av den regionala utvecklingsplaneringen ställa frågan om och i vilken utsträckning denna centerpartiets regionalpolitiska handlingslinje kommer fram i länsprogram 70. Som tidigare konstaterats utgör ett av kännetecknen på regionerna i den "inre periferin" (G L N R) att centerpartiet är överrepresenterat. Andelen röstande på centerpartiet utgjorde i dessa regioner i genomsnitt ca 30 %. De fyra regionerna har rangordningstalen 18, 21, 22 och 23 i en rangordning av regionerna efter centerpartiets styrka i riksdagsvalet 1970. Centerpartiets politiska styrka är sådan i dessa regioner att den bör ha kunnat påverka den regionala utvecklingsplaneringen.²⁾ Detta innebär att vi i den fortsatta analysen kommer att tolka värden i denna cell, icke-socialistiska/"inre periferi" regioner, som en indikator på centerpartiets påverkan på den regionala utvecklingsplaneringen. Annorlunda uttryckt kan man fråga, om värdena i denna cell på ett systematiskt sätt skiljer sig från de värden som erhålls i de övriga fyra cellerna ?

5.33 Politiska förhållanden i planeringsrådet

"En viss betydelse hade planeringsrådet i länsprogram 70, då jag fattade det som en beslutande styrelse. Inte kan man som landshövding gå emot sådana gubbar i en viktig planeringsfråga".

Det var hemskt mycket folk närvarande vid planeringsrådets sammanträde. Diskussionen var mer rätt ut i luften för man hade ju inget beslutsansvar".

"Planeringsrådet uppfattades som en styrelse och så fungerade den".

(citrat från intervjuer med landets landshövdingar.)

-
- 1) Angående centerpartiets val av strategi inför valet 1968 se Uddman 1973. Angående centerpartiets regionalpolitiska handlingslinje se mot AK 1969:1079, mot AK 1970:1116, mot 1972:1812.
 - 2) Hänsynstagande till att centerpartiet inte är majoritetsparti innebär att analysen inte med säkerhet kan avgöra om centerpartiets styrka var sådan att partiet faktiskt påverkade länsprogrammet i dessa regioner i enlighet med den egna regionalpolitiska handlingslinjen.

Planeringsrådet vid länsstyrelsen inrättades 1965 som en rådgivande förtroendemannaförsamling.¹⁾ Dess yttrande i frågor om lokaliseringspolitik, frågor om samhällsplanering och frågor om ekonomiskt stöd till företag förutsattes få en särskild tyngd vid frågornas handläggning. Ledamöterna i rådet utsågs dels av regeringen, dels av landstinget.²⁾ De regeringsutsedda ledamöterna borde vara väl förtrogna med förhållandena i länet och representera arbetsmarknadens och näringslivets organisationer. De landstingsvalda ledamöterna borde ha kommunal förankring och i möjligaste mån representera olika delar av länet.³⁾ Av ledamöterna i planeringsrådet har 87 % kunnat klassificeras partipolitiskt, vilket innebär att dessa ledamöter officiellt representerat något politiskt parti. De övriga 13 % benämns icke-partiengagerade (i-p).³⁾ Analysen i detta avsnitt skall försöka svara på frågan i vilken grad planeringsrådets sammansättning motsvarar den politiska strukturen i regionen.

Landshövdingen var ordförande i planeringsrådet och fattade efter planeringsrådets yttrande formellt länsstyrelsens beslut. Landshövdingen ingår därför inte i analysen, vilket innebär att antalet ledamöter i planeringsrådet uppgår till nio utom för AB där antalet var 12. Analysen skall genomföras i fyra steg beroende på att de icke-partiengagerade ledamöternas medverkan i planeringsrådet försvårar bestämmandet av det politiska majoritetsförhållandet i planeringsrådet.

- (1) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet, definierat på så sätt att antalet socialistiska- (s+vpk) resp icke-socialistiska (c+fp+m) ledamöter uppgår till minst fem
- (2) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet, definierat på så sätt att socialistiska (s+vpk) - resp icke-socialistiska (c+fp+m+i-p) ledamöter uppgår till minst fem

1) SFS 1965:10. Planeringsrådet existerade fram till 1971-06-30 då en beslutande lekmanastyrelse inrättades vid länsstyrelserna.
2) För AB M O rådde speciella regler se Beckman 1973 s 5 not 3.
3) För en utförligare redogörelse för dessa förhållande se Beckman 1973 s 2 ff.

- (3) jämförelse mellan regionens politiska-struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet, definierat på så sätt att antalet socialistiska (s+vpk+i-p) - resp icke-socialistiska (c+fp+m) ledamöter uppgår till minst fem
- (4) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet, definierat på så sätt att de socialistiska partierna (s+vpk) resp de icke-socialistiska partierna (c+fp+m) har majoritet. Icke-partiengagerade ledamöter har ej medtagits i denna analys.

Tabell 5.18

- (1) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet, definierat på så sätt att antalet socialistiska- (s+vpk) resp icke-socialistiska (c+fp+m) ledamöter uppgår till minst fem (antal regioner)

	socialistisk majoritet i planeringsrådet	icke-socialistisk majoritet i planeringsrådet	antal regioner
socialistisk politisk struktur i regionen	7	1	(12)
icke-socialistisk politisk struktur i regionen	1	2	(11)

Som framgår av tabell 5.18 så är överensstämmelsen bättre mellan socialistisk politisk struktur i regionen och socialistisk majoritet i planeringsrådet än vad fallet är i regioner med icke-socialistisk politisk struktur och icke-socialistisk majoritet i planeringsrådet. Vidare framgår att 12 regioner inte har någon bestämd politisk majoritet i planeringsrådet, enligt den definition som gjorts i denna tabell.

Tabell 5.19

- (2) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet, definierat på så sätt att socialistiska (s+vpk) - resp icke-socialistiska (c+fp+m+i-p) ledamöter uppgår till minst fem (antal regioner)

	socialistisk majoritet i planeringsrådet	icke-socialistisk majoritet i planeringsrådet	antal regioner
socialistisk politisk struktur i regionen	7	5	(12)
icke-socialistisk politisk struktur i regionen	1	10	(11)

Vid klassificeringen av de icke-partiengagerade ledamöterna, som icke-socialister visar majoritetsförhållandena i planeringsrådet och den politiska strukturen i icke-socialistiska regioner en god överensstämmelse. Detta är däremot inte fallet för de socialistiska regionerna. Detta förhållande ändras vid en klassificering av de icke-partiengagerade ledamöterna som socialister. Då visar materialet en god överensstämmelse mellan socialistisk politiskstruktur i regionen och majoritetsförhållandet i planeringsrådet och en dålig sådan vad avser de icke-socialistiska regionerna.

Tabell 5.20

- (3) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet, definierat på så sätt att antalet socialistiska (s+vpk+i-p) - resp icke-socialistiska (c+fp+m) ledamöter uppgår till minst fem (antal regioner)

	socialistisk majoritet i planeringsrådet	icke-socialistisk majoritet i planeringsrådet	antal regioner
socialistisk politisk struktur i regionen	11	1	(12)
icke-socialistisk politisk struktur i regionen	9	2	(11)

Tabell 5.21

(4) jämförelse mellan regionens politiska struktur och politiskt majoritetsförhållande i planeringsrådet, definierat på så sätt att de socialistiska partierna (s+vpk) resp de icke-socialistiska partierna (c+fp+m) har majoritet. Icke-partiengagerade ledamöter har ej medtagits i denna analys (antal regioner)

	socialistisk majoritet i planeringsrådet	icke-socialistisk majoritet i planeringsrådet	antal regioner
socialistisk politisk struktur i regionen	11	1	(12)
icke-socialis- tisk politisk struktur i regionen	1	6	(11)

I tabell 5.21 har de icke-partiengagerade ledamöterna ej medtagits i analysen. Tabellen beskriver alltså majoritetsförhållandena i planeringsråden mellan de partiengagerade ledamöterna. Överensstämmelsen mellan socialistisk politisk-struktur och socialistisk majoritet i planeringsrådet är god medan samma överensstämmelse inte föreligger i icke-socialistiska regioner. I dessa regioner finns fyra län där förhållandet mellan de partiengagerade ledamöterna är jämnt.

Den politiska sammansättningen av ett rådgivande organ är givetvis inte av samma betydelse som den i ett beslutande organ. Planeringsrådet var ett rådgivande organ i en länsstyrelseorganisation där landshövdingen formellt svarade för länsstyrelsens beslut i lokaliseringspolitiska frågor, frågor om samhällsplanering och frågor om ekonomiskt stöd till näringslivet. Detta förhållande torde ha påverkat arbetet i planeringsrådet t ex vad beträffar meningsmotsättningar mellan de två partiblocken socialister/ icke-socialister.

5.4 SAMMANFATTNING

I detta kapitel har undersökningens oberoende variabler presenterats. Dessa är huvudvariabeln socio-ekonomisk struktur samt de två variablerna geografisk struktur och politisk struktur. Undersökningens huvudfrågeställning är om de tre regiontyperna, erhållna ur den socio-ekonomiska strukturen, kan relateras till systematiska variationer i planeringsprocess, planinnehåll och planeffek-

ter samt om ytterligare systematiska variationer erhålles vid analyser av regionernas geografiska och politiska struktur. Analysinstrumenten är klassificeringar av de 23 regionerna varvid regioner med gemensamma egenskaper förts samman till en klass. Till grund för klassificeringarna har i princip legat medianvärdet, dvs en tvådelning av regionerna.

Huvudvariabeln socio-ekonomisk struktur består av dels förändringar dels tillstånd i regionerna med avseende på ett antal socio-ekonomiska variabler som av de politiska beslutsfattarna uppfattas som de mest betydelsefulla. Befolkningsutvecklingen i regionen uppfattas som den viktigaste faktorn vad avser den regionala utvecklingen. En stagnerande eller minskande befolkning ses som en indikator på att en region har regionala problem. Den stagnerande eller minskande befolkningen beror dels på utflyttning från regionen på grund av dåliga sysselsättningsmöjligheter, dels en ogynnsam åldersstruktur. Utvecklingen av näringslivet i en sådan region är inte tillräcklig för att ge regionens befolkning sysselsättning. Den "dåliga" näringslivsutvecklingen leder i sin tur en "dålig" utveckling av sysselsättningen i regionen. Detta medför en "dålig" utveckling av inkomsterna för människorna i regionen, vilket i sin tur är kopplat till en ogynnsam utveckling av skattekraften i regionen. Utflyttningen av människor i de arbetsföra åldrarna försämrar ytterligare åldersstrukturen i en region med stagnerande eller minskande befolkning.

Vi har tidigare konstaterat att det regionala utvecklingsförloppet är kombinerat med tillståndet i regionen. De politiska beslutsfattarna uppfattar detta tillstånd så att i regioner med regionala problem är inkomsterna relativt sett lägre än i andra regioner. Vidare är sysselsättningsmöjligheterna dåliga, vilket tar sig uttryck i höga arbetslöshetstal. Åldersstrukturen är skev på så sätt att andelen äldre personer är större i dessa regioner. Näringslivets struktur i dessa regioner karaktäriseras av att de areella näringarna fortfarande representerar en relativt stor andel av näringslivet. Detta i sin tur är sammankopplat med en lägre grad av urbanisering i regioner med regionala problem. Ett sådant till-

stånd i en region leder även till att skattekraften i regionen relativt sett uppvisar lägre värden.

Tre typer av regioner erhölls vid klassificeringen efter förändringar och tillstånd i de socio-ekonomiska variablerna. Dessa regiontyper har kallats "rika" regioner, "inre periferi" regioner och "fattiga" regioner. De 23 länens fördelning på de tre typerna framgår av det erhållna analysinstrument vilket presenteras nedan.

"rika" regioner	AB C D E F M O P T U	
"inre- periferi" regioner	G L N R	H K S W X Y Z AC BD
		"fattiga" regioner

De två övriga oberoende variablerna är geografisk och politisk struktur.

Antagandet att den geografiska strukturen har betydelse för det beslutsfattandet i den regionala utvecklingsplaneringen grundar sig på att denna struktur återspeglar resursfördelningen i regionen. I en region med en koncentrerad geografisk struktur har resurserna organisatoriskt, ekonomiskt, invånarmässigt och politiskt-administrativt koncentrerats till en ort. En sådan ort kan politiskt och ekonomiskt dominera en region, vilket påverkar ett politiskt beslut om det önskvärda framtida tillståndet i regionen. Om däremot resurserna är mer spridda i regionen antas ett politiskt avgörande av det framtida tillståndet i regionen blir en mera komplicerad process. En region där resurserna invånarmässigt, organisatoriskt, ekonomiskt och politiskt-administrativt inte är koncentrerade till en ort har kallats en "icke-koncentrerad" region. Regionernas indelning i geografisk struktur har kombinerats med de socio-ekonomiska regiontyperna för att erhålla svar på frågan om den geografiska strukturen kan relateras till ytterligare systematiska variationer i planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter. Analys-

instrumentet presenteras nedan och de olika länen har fördelats på resp cell.

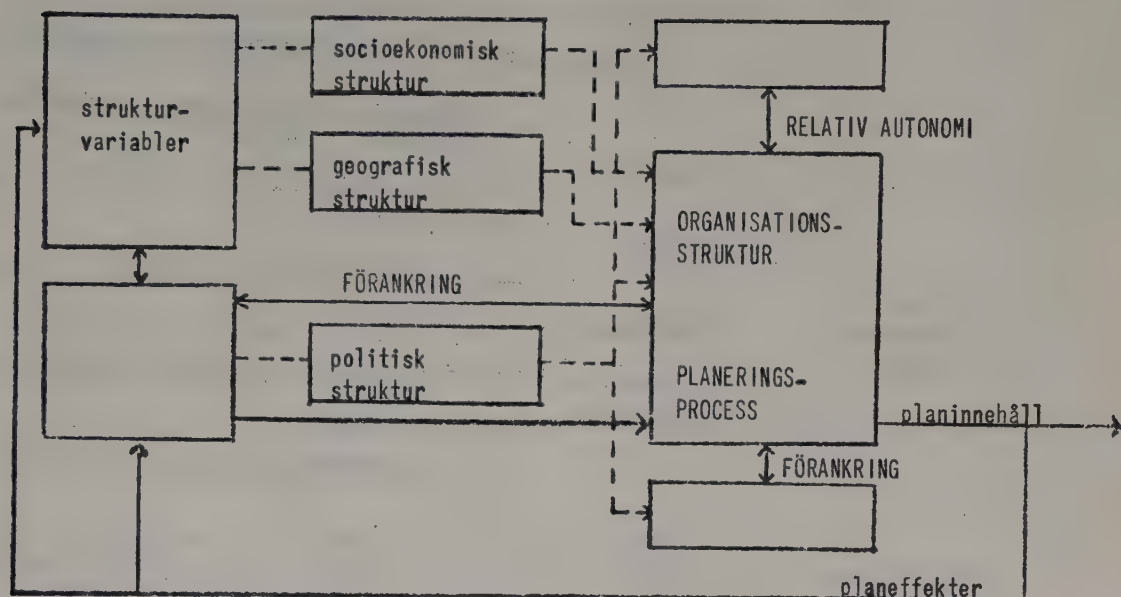
	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	AB C F M O T U	G	K S Z
"icke-koncentrera- de" regioner	D E P	L N R	H W X Y AC BD

Den regionala utvecklingsplanen beslutades på regional nivå i ett planeringsorgan där endast ett rådgivande politiskt förtroendemannanorgan ingick. Vi har därför sett politikens inflytande på planeringen som om den huvudsakligen kom från den miljö i vilken planeringsorganet arbetade. Den politiska strukturen i regionen har bestämts till att vara regionmedlemmarnas socialistiska resp icke-socialistiska röstande i de allmänna valen. Regioninvånarna har i de flesta fall tre olika politiska nivåer på vilka de kan uttrycka sina politiska preferenser, nationell-riksdagsval, regional-landstingsval och lokal-kommunval. Samtliga dessa tre nivåer har använts för att bestämma den politiska strukturen för regionerna.

Regionernas indelning i politisk struktur har kombinerats med de socio-ekonomiska regiontyperna för att erhålla ett svar på frågan om den politiska strukturen kan relateras till ytterligare systematiska variationer i planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter. Analysinstrumentet presenteras nedan och de olika länen har fördelats på resp cell.

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	D E M T U		K S W X Y Z BD
icke-socialistisk politisk struktur	AB C F O P	G L N R	H AC

6 PLANERINGSPROCESSEN



Regional utvecklingsplanering har i denna undersökning definierats som en politisk beslutsprocess med medveten inriktning på framtiden och där många aspekter av regionsamhället behandlas. Planeringens syfte är huvudsakligen att styra utvecklingen mot uppställda mål men även att samordna olika organs beslut om fördelning av resurserna. Analytiskt kan planeringsprocessen delas upp i ett antal faser och i denna undersökning använder vi oss av en uppdelning av planeringsprocessen i målsättningsfas, inventeringsfas och beslutsfas. I samtliga faser påverkas planeringsprocessen av politiska värderingar.

Den regionala utvecklingsplaneringen är i detta sammanhang en politisk beslutsprocess i det regionala planeringsorganet. Dess beslutsposition i det politiska systemet beror på, dess relativa autonomi, dess organisationsstruktur och dess förankring. Schematiskt kan kombinationen av planeringsprocess och det regionala planeringsorganets beslutsposition tecknas som i figur 6.1.

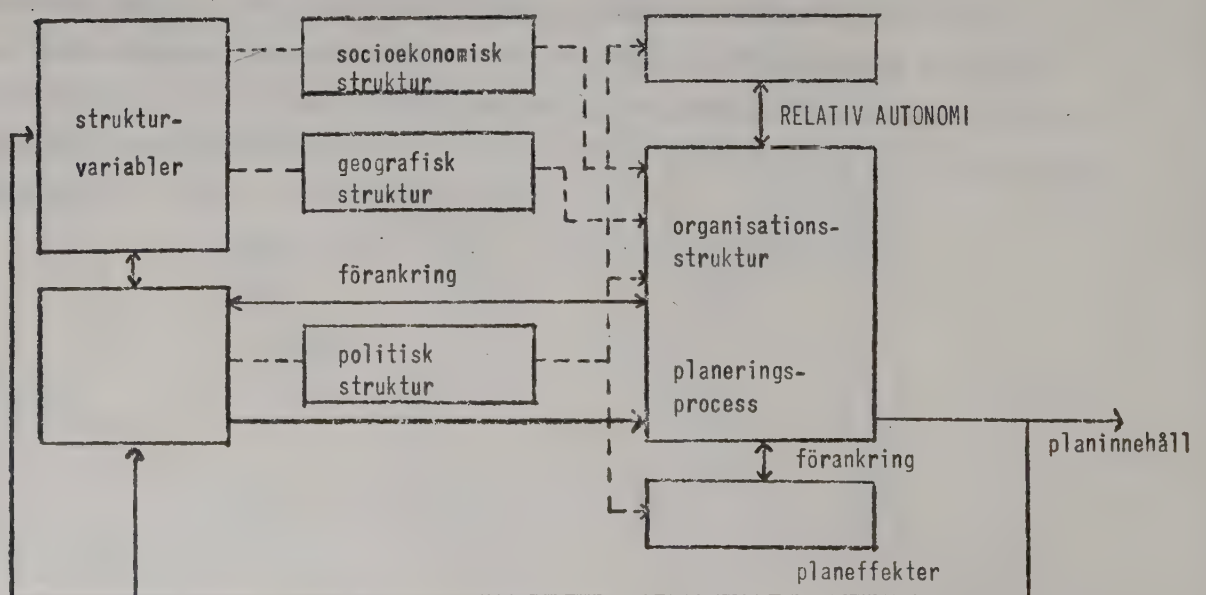
Figur 6.1 Planeringsprocess och regionalt planeringsorgans beslutsposition

		Regionalt planeringsorgans beslutsposition		
		relativ autonomi	organisationsstruktur	förankring
Planeringsprocessens faser	målsättning			
	inventering			
	beslut			

Frågeställningen i detta kapitel är: kan systematiska variationer i planeringsprocess relateras till regionernas socio-ekonomiska struktur (regiontyp) och kan ytterligare systematiska variationer erhållas vid analys av regionernas geografiska och politiska struktur?

Kapitlets uppläggning följer de tre faktorerna i det regionala planeringsorganets beslutsposition dvs relativ autonomi, organisationsstruktur och förankring.

6.1 RELATIV AUTONOMI



Variabler som karakteriserar det regionala planeringsorganets relativa autonomi

1. Styrningen av det regionala planeringsorganet
operationalisering: anvisningar till länsprogram 70
2. Det regionala planeringsorganets följsamhet mot styrningen
operationalisering: beskrivning i länsprogrammet
3. Relation mellan regional och nationell nivå
operationalisering: den regionala nivåns kontakter med
den nationella nivån
indikatorer: enkätfrågor
4. Det regionala planeringsorganets påverkansförmåga
operationalisering: det regionala planeringsorganets möj-
ligheter till påverkan
indikatorer: enkätfrågor
5. Det regionala planeringsorganets uppfattning av den
relativa autonomi
operationalisering: attityd till handlingsfriheten i för-
hållande till nationell nivå
indikatorer: enkätfrågor.

"Länsstyrelsen är påtagligt styrd liksom andra organ och styrningen är precis. Styrningen är hård där resurserna är knappa. Andra skäl än de man tycker borde bestämma har väl övervägt så man respekterar styrningen. I planeringen är vi inte alltför styrda men det krävs ju en central fasthet och gemensamma riktlinjer".

"Nuvarande styrning av planeringen är tillräcklig för att ge samma bedömningar och samma riktlinjer. Observera att anvisningarna är ett resultat av gemensamma överläggningar och uppfattas inte som någon hård styrning".

"Det finns mycket detaljerade anvisningar framför allt i planeringen. Det förefaller dock om man jämför de två regionala utvecklingsplaneringsomgångarna som om det skulle bli större frihet på regional nivå".

(citrat från intervjuer med landets landshövdingar.)

I detta avsnitt analyseras den relativa autonomi för det regionala planeringsorganet.

Relativ autonomi hänför sig till relationerna mellan den regionala och nationella nivån. Dessa relationer, som består av olika former av kontakter mellan befattningshavare på de två nivåerna kan bilda ett mer eller mindre stabilt mönster eller nätverk av kontakter. Dessa kontakter kan ha inneburit dels styrning av den regionala nivån, dels påverkan från den regionala nivån.¹⁾

1) Jämför diskussion avsnitt 3.32.

Föreligger systematiska variationer i den relativa autonomin mellan de tre regiontyperna och erhålles ytterligare systematiska variationer vid en analys av regionernas geografiska och politiska struktur? Detta är frågan vi analyserar i detta avsnitt om den relativa autonomin.

6.11 Styrning av det regionala planeringsorganet

Här redovisas anvisningarna för länsprogram 70 vad avser relationerna mellan regional och nationell nivå.

Den regionala utvecklingsplaneringen ägde rum i ett regionaliserat planeringssystem, vilket innebär att beslutsunderlaget för det politiska systemets nationella nivå samlades in på en lägre systemnivå, nämligen den regionala. Planeringssystemet kännetecknas därmed av att information huvudsakligen förs från lägre till högre nivåer. Ett av huvudproblemen för den högre nivån är då att bli informerad om planeringsverksamheten på de lägre nivåerna. Erfarenheter från de lägre planeringsnivåerna måste därmed överföras till den högre planeringsnivån så att den erhåller information, kunskap och därmed underlag för sitt beslutsfattande.

Vad avser erfarenhetsåterföringen mellan regional och nationell nivå förekommer föga styrd aktivitet. Blott tre aktiviteter omnämns. Det sägs för det första att konferenser kommer att anordnas under verksamhetens gång för att diskutera problem som uppkommer, för det andra att förfrågningar skall riktas mot en speciell aktör på **nationell nivå**, inrikesdepartementets enhet för regional utvecklingsplanering och för det tredje att återkoppling av information till **nationell nivå** är nödvändig för att erfarenheterna från planeringen skall kunna samlas.

Vad avser relationerna nationell-regional nivå kan den formella relativa autonomi bedömas som stor, då endast en begränsning i egentlig mening finns, nämligen att erfarenheterna av den regionala utvecklingsplaneringen på regional nivå skall återföras till **nationell nivå**.

6.12 Det regionala planeringsorganets kontakter med nationell nivå

I detta avsnitt redovisas de relationer som rådde mellan regional och nationell nivå i den regionala utvecklingsplaneringen. Syftet med redovisningen är att ge en beskrivning av dessa relationerna, och att analysera om variationer föreligger mellan olika regiontyper.

Av de framställningar som återfinns i de olika länsprogrammen framgår att kontakterna med den nationella nivån inte intog någon dominerande plats i tjänstemännens kontaktnät.¹⁾ Kontakter med den nationella nivån har förekommit men i materialet finns en tyngdpunkt på de relationer länsplanerarna hade med regional och lokal nivå.

I undersökningen har relationerna mellan regional och nationell nivå analyserats. Detta har skett genom delprojektets enkätundersökningar där de totala informationskontakterna mellan nivåerna redovisats ur den regionala tjänstemannens perspektiv.²⁾ Materialet avseende de regionala tjänstemännens totala informationskontakter med nationell nivå har beräknats som ett länsindex. Detta motsvarar ett poängmedelvärde för tjänstemännen i planeringsorganet. Detta kontaktindex är konstruerat så att varje individ erhållit poäng (0-4 poäng) efter frekvens i kontakterna med nationell nivå, specificerat till 6 organ för planerare och 4 organ för facktjänstemän. Ju högre indexvärde desto fler kontakter med central nivå. Länsvärdet består i detta fall av summan av medelvärdet per organisation för planerarna och medelvärdet per organisation för facktjänstemännen. Det skall i detta sammanhang understrykas att kontaktfrekvenserna är relativa frekvenser, vilket innebär att måttet avser kontaktfrekvensen med resp organ i förhållande till den totala kontaktfrekvensen med samtliga organ.

1) Se t ex beskrivning i C-länsprogram och M-länsprogram.

2) Angående andra kontaktundersökningar av länsstyrelser se Molin m fl 1970 och Törnqvist 1970. Kontakterna mellan nationell och regional nivå har delvis studerats i Thorngren 1971 samt Statskontorets Rapport 1976:7.

Vad avser de totala informationskontakterna med nationell nivå visar materialet inga större avvikelser från medianvärdet 1.4 i någon regiontyp. Detta innebär att de totala informationskontakterna med nationell nivå är likartade över de tre regiontyperna. Några systematiska variationer med avseende på regionernas geografiska och politiska struktur finns inte i materialet.

Med vilka nationella organ hade det regionala planeringsorganet informationskontakter? Denna fråga kan också formuleras som, vilka nationella organ ingick som element i systemet för regional utvecklingsplanering. De nationella organ, vilka erhåller länsvärden som är lika med eller överstiger det totala medianvärdet definieras som nationella organ vilka utgör element i planeringssystemet. Ur totalmaterialet framgår att två organ ingår som sådana, nämligen inrikesdepartementet och resp central fackmyndighet för de regionala facktjänstemännen. Endast mycket sällan har de regionala tjänstemännen varit i kontakt med sådana nationella myndigheter eller organ som statistiska centralbyrån, bostadsstyrelsen eller svenska kommunförbundet. Några större variationer mellan de olika regionerna föreligger inte i detta avseende. De små variationer som finns utgörs av att statistiska centralbyrån resp svenska kommunförbundet i vissa län ingår i kontaktmönstret i något högre grad än vad som gäller för övriga län.

Vår analys visar att de regionala planeringsorganen i hög grad följde den styrning som rörde erfarenhetsåterföringen till nationell nivå. Det organ som erhöll det högsta kontaktvärdet var inrikesdepartementet. Informationskontakterna mellan regional och nationell nivå kan ha inneburit såväl styrning av den regionala nivån som påverkan från den regionala nivån. I detta sammanhang kan vi endast konstatera att informationskontakter förekommit ganska sällan.

6.13 Det regionala planeringsorganets möjligheter till påverkan

Det regionala planeringsorganets relativa autonomi beror förutom styrningen på dess påverkan på den nationella nivån. Information som förmedlas av planeringsorganet till nationell nivå kan senare ingå i den nationella nivåns styrimpulser till planeringsorganet.

Generellt sett är förvaltningens "egenstyrning" institutionaliserad genom t ex petitaväsendet, förslag till nya verksamheter och program, förslag till nya organisationsformer.¹⁾ Denna typ av aktiviteter kallas i litteraturen ofta för förvaltningens påverkan på statsmakterna.

För att kartlägga samspelet mellan planeringsorganet och nationell nivå har ett index av fyra aktiviteter, i detta samspel skapats. Det bygger på enkätmaterialen från planeringsorganets planerare och belyser den regionala nivåns möjligheter till påverkan på den nationella.²⁾ Då planerarna var huvudansvariga för den regionala utvecklingsplaneringen har denna tjänstemannagrupp ansetts vara den relevanta i detta sammanhang.

Den första komponenten i index gäller om planerarna deltagit i de förberedande diskussionerna om innehållet i anvisningarna till länsprogram 70. Ett positivt svar ger 1 indexpoäng och ett negativt svar 0 indexpoäng. Denna komponent mäter alltså planerarnas deltagande i utformningen av den styrning som skall gälla i deras eget arbete med den regionala utvecklingsplaneringen.

Den andra komponenten i index utgör svar på frågan om planerarna hade möjlighet att påverka nationell nivå för att ändra anvisningarna. Ett ja-svar ger 1 indexpoäng och ett nej-svar 0 indexpoäng.

Den tredje komponenten i index utgör ett element av planerarnas aktivitet inom planeringen. Frågan består av två moment dels om man genomförde egna idéer i planeringen, dels om man på något vis tog kontakt med nationell nivå och hörde dess åsikt om dessa idéer innan genomförandet. Indexpoängen fördelar sig så att ett nej-svar i första delfrågan ger 0 poäng, vilket även innebär att andra delfrågan är obesvarad. Ett ja-svar i första momentet kombinerat med ett nej-svar i andra ger 2 indexpoäng. Ett ja-svar i första momentet och annat svar än nej i andra, ger 1 indexpoäng.

Den fjärde komponenten i index är deltagande i konferenser om den regionala utvecklingsplaneringen. Deltagande i dessa konferenser ger möjlighet till påverkan av riktlinjerna för det arbete av

1) Lundquist 1971 s 38 f.

2) Tjänstemannagruppen planerare definieras i bilaga 1.

länsprogram 70, som ägde rum efter konferensen. Om planerarna utnyttjat dessa möjligheter eller i vilken grad man påverkat riktlinjerna mäts inte i detta mått. Endast planerarnas deltagande ingår i indexkomponenten. För deltagande upp till 2 konferenser erhålls 1 indexpoäng och för deltagande i fler än 2 konferenser ges 2 indexpoäng. Inget deltagande ger 0 indexpoäng.

Högre indexpoäng innebär större möjligheter till påverkan på nationell nivå än lägre indexpoäng. Det teoretiskt högsta indexvärdet är 6 indexpoäng och det teoretiskt minsta är 0 indexpoäng. Länsvärdet har beräknats genom att de individuella indexpoängen summerats och därefter dividerats med antal individer dvs länsvärdet är genomsnittsvärdet för planerarna i länet.

Medianvärdet uppgår till 3.3, vilket innebär att planerarna haft en ganska stor möjlighet att påverka sin egen styrning och därmed varit ganska involverade i utformningen av den regionala utvecklingsplaneringen. Det empiriska maximivärdet uppgår till 5.0 och minimivärdet till 2.0.

Variationerna i möjligheter till påverkan i regiontyp, geografisk struktur och politisk struktur frångår av tabell 6.1 a, b, c.¹⁾

Tabell 6.1 a Möjlighet till påverkan och regiontyp (indexpoäng)

"rika" regioner	3.2	
"inre-periferi" regioner	3.9	3.4
		"fattiga" regioner

1) Med regiontyp menas indelningen av regionerna efter förändringar och tillstånd i socio-ekonomisk struktur. Med geografisk struktur menas en indelning av regionerna efter regiontyp och geografisk struktur, jämför sidan 101. Med politisk struktur menas en indelning av regionerna efter regiontyp och politisk struktur, jämför sidan 108. I de två sistnämnda indelningarna kallas länen i de olika cellerna för regiongrupper.

Av tabell 6.1 a framgår att endast regionerna i "den inre periferin" avviker från medianvärdet 3.3. En tänkbar förklaring till detta fenomen kan vara att planerarna i dessa regioner ville påvisa för nationell nivå att även dessa regioner hade regionala problem, trots de "positiva" förändringar som rådde.¹⁾

Tabell 6.1 b Möjlighet till påverkan och geografisk struktur (indexpoäng)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	3.3		4.0
"icke-koncentrerade" regioner	3.3	4.5	3.4

Även i tabell 6.1 b framträder det högre värdet för regionerna i den "inre periferin" i detta fall de icke-koncentrerade regionerna. De "fattiga" regionerna med "koncentrerad" geografisk struktur uppvisar högre värden än "fattiga" regioner med "icke-koncentrerad" geografisk struktur. Dock är variationerna med avseende på den geografiska strukturen inte systematiska.

Tabell 6.1 c Möjlighet till påverkan och politisk struktur (indexpoäng)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	3.4		3.7
icke-socialistisk politisk struktur	2.8	3.9	3.4

1) Jämför s 88.

I tabell 6.1 c erhålles systematiska variationer i värdena för möjlighet till påverkan både för regiontyp och för politisk struktur. Dessa variationer innebär att värdena är högre i "fattiga" regioner än i "rika" och högre i socialistiska regioner än i icke-socialistiska. Det skall dock påpekas att det högsta värdet för möjlighet till påverkan uppvisar regionerna i den "inre periferin".

Den genomförda analysen av möjligheterna till påverkan visar att regionerna i den "inre periferin" uppvisar högsta värden för denna typ av aktivitet. För övriga regioner har vi erhållit en systematisk variation som innebär att möjligheterna till påverkan var större i "fattiga" resp socialistiska regioner än i "rika" resp icke-socialistiska regioner. Några systematiska variationer vad beträffar den geografiska strukturen har inte erhållits.

I detta sammanhang har vi endast undersökt de möjligheter till påverkan som var speciella för länsprogram 70. Det fanns emellertid även andra påverkansmöjligheter än de som analyserats här. I länsstyrelsens uppgifter ingår att hålla regeringen underrättad om tillståndet i länet.¹⁾ Som en betydelsefull del av länsstyrelsens regelbundna aktivitet ingår att besvara remisser, i vilka man också kan göra regeringen och centrala ämbetsverk uppmärksamma på tillståndet i länet. I samma syfte kan man göra uppvaktningar, vid vilka situationen i länet belyses och krav på åtgärder förs fram. Uppvaktningarna sker till stor del genom landshövdingarna. Även personliga relationer har en viss betydelse vad avser länets möjligheter att påverka den nationella nivån.²⁾ Dessa typer av möjligheter till påverkan har inte analyserats.

6.14 Det regionala planeringsorganets uppfattning om den relativa autonomin

De regionala tjänstemännens uppfattning av den regionala nivåns handlingsfrihet i förhållande till departement och den centrala statsförvaltningen i arbetet med länsprogram 70 är likartad i de tre region-

1) Se länsstyrelseinstruktionen SFS 1958:333 och för den "nya" länsstyrelsen SFS 1971:460.

2) Landshövdingarna har framfört denna uppfattning i intervjuerna.

typerna samt för geografisk och politisk struktur. Handlingsfriheten bedöms som ganska stor.

Av materialet framgår också att handlingsfriheten i länsprogram 70 inte uppfattas som mindre än den handlingsfrihet som funnits i andra stora utredningsfrågor initierade från nationell nivå.

Några variationer i uppfattningen av handlingsfriheten i arbetet med länsprogram 70 finns inte i regiontyp och regiongrupper.

6.15 Ytterligare informationsinsamling

Den regionala utvecklingsplaneringen representerade en planerings-syn som bl a hade den egenskapen att kravet på information i planeringen antogs vara stort.¹⁾ I samband med informationskontakterna ställdes därför en fråga till planerarna om man förutom de enkäter som ingick i informationssystemet i den regionala utvecklingsplaneringen, samlade in ytterligare information till planeringsunderlaget. Av svaren på frågan framgår att detta har gjorts av länsplanerarenheten vid länsstyrelsen, annan statlig myndighet och annan organisation, t ex universitet eller andra forskningsinstitutioner. De "rika" och de "fattiga" regionerna har i högre grad än regioner i den "inre periferin" utnyttjat andra institutioner och organisationer för denna informationsinsamling. I materialet erhålles en liten men dock systematisk variation vid analys av den politiska strukturen och insamling av ytterligare informationsunderlag. I socialistiska regioner utnyttjade man i högre grad andra organisationer, som universitet och forskningsinstitutioner för denna informationsinsamling.

6.16 Individanalys

I detta avsnitt skall vi redovisa viss data från avsnittet om relativ autonomi, nedbrutet på befattningshavare. Analysen omfattar frågan om några variationer föreligger mellan olika befattningshavare med avseende på informationskontakter med nationell nivå och med avseende på möjlighet till påverkan.

Vad beträffar informationskontakterna visar materialet att planeringsdirektörerna är de tjänstemän, som haft mest kontakter med

1) Jämför s 68 och 70 f.

nationell nivå. Ett undantag finns emellertid, landssekreterarna/länsråden har haft kontakter med civildepartementet i lika stor utsträckning som planeringsdirektörerna.¹⁾ Materialet visar också att planeringsdirektörerna och byrådirektörerna vid länsplanerar-enheten var i kontakt med statistiska centralbyrån i en sådan utsträckning att denna ingick som ett element i planerarnas kontaktnät.²⁾

Av facktjänstemännen hade länsarbetsdirektörerna och länsbostadsdirektörerna fler kontakter med sina centrala förvaltningsmyndigheter än vad övriga facktjänstemän hade.³⁾ Detta faktum kan tänkas bero på att dessa två facktjänstemän var mer involverade i länsprogrammet än övriga facktjänstemän, eftersom sysselsättning och bostadsbyggande var två viktiga sakområden i den regionala utvecklingsplaneringen.

Vad beträffar möjligheterna till påverkan omfattar analysen endast planerarna. Högst värde uppvisar planeringsdirektörerna, därefter byrådirektörerna och lägst värde landssekreterarna/länsråden. Så hade t ex alla planeringsdirektörer utom en deltagit i de förberedande diskussionerna om utformningen av och anvisningarna till länsprogrammet.

6.17 Sammanfattning

Detta avsnitt har beskrivit vissa aspekter på det regionala planeringsorganets relativa autonomi. Tjänstemännen i det regionala planeringsorganet uppfattade handlingsfriheten i arbetet med länsprogrammet i förhållande till departementet och den centrala statsförvaltningen som ganska stor. Vi har i analysen konstaterat att det regionala planeringsorganet följt styrningen i anvisningarna till länsprogrammet genom att systematiskt återföra erfarenheterna av planeringen från regional nivå till nationell. Informationskontakterna med inrikesdepartementet skedde generellt sett ganska ofta.

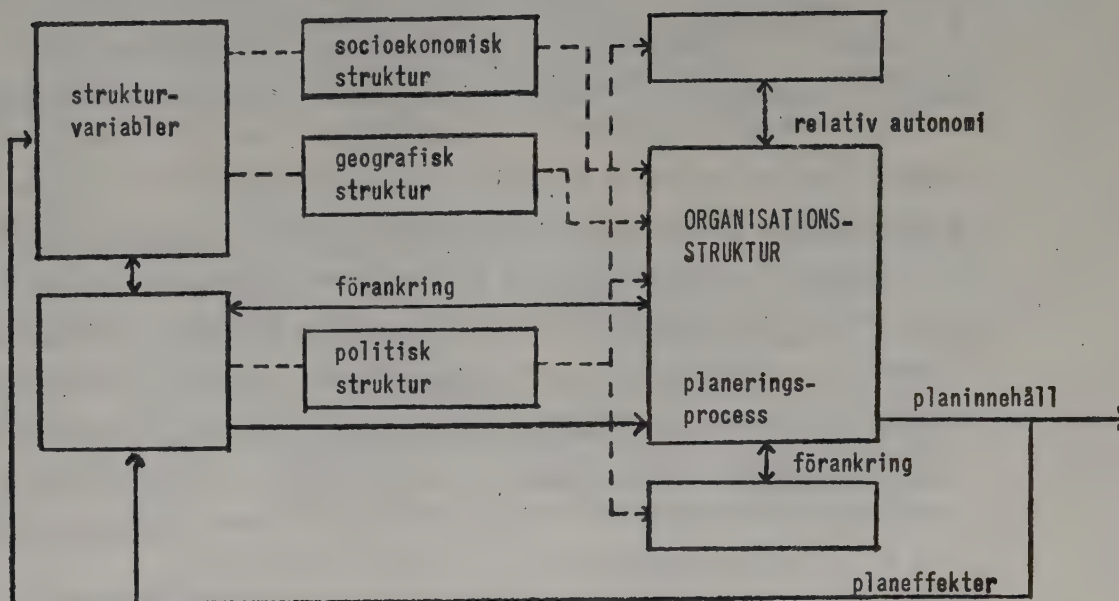
- 1) Länsstyrelserna hörde vid denna tidpunkt till civildepartementet.
- 2) Detta har tidigare definierats som att kontaktvärdet överstiger medianvärdet/för planerarnas kontakter/.
- 3) Planerar och facktjänstemän definieras i bilaga 1.

Vi har vidare funnit att planerarna främst planeringsdirektörerna haft relativt sett stora möjligheter att påverka den nationella nivån. Så har t ex samtliga planeringsdirektörer utom en deltagit i de förberedande diskussionerna där utformningen av och anvisningarna till länsprogrammet behandlades. Vad beträffar möjligheterna till påverkan uppvisade "fattiga" resp socialistiska regioner högre värden än "rika" resp icke-socialistiska. Detta kan antas bero på planeringens inriktning på regionalpolitik där motivationen för de "fattiga" regionerna kan antas vara större än för de "rika" regionerna, eftersom planeringens syfte var att förändra en "dålig" utveckling för de "fattiga" regionerna. Högsta värde återfanns för regionerna i den "inre periferin", vilket kan antas bero på att dessa regioner till nationell nivå försökt föra fram sina regionala problem karakteriserade av "positiva" förändringar och "låga" värden i de socio-ekonomiska tillståndsvariablerna.

Vi fann också att man i det regionala planeringsorganet som regel samlade in ytterligare information, förutom de enkäter som ingick i systemet för regional utvecklingsplanering. I socialistiska regioner utnyttjade man i större omfattning andra organisationer för detta.

Analysen av den relativa autonomin har visat att det inte föreligger några systematiska variationer mellan de tre regiontyperna och vi erhöll inte heller ytterligare systematiska variationer vid en analys av regionernas geografiska och politiska **struktur**. Detta överensstämmer med tjänstemännens egen uppfattning, att det regionala planeringsorganets handlingsfrihet i arbetet med länsprogrammet var ganska stor.

6.2 ORGANISATIONSSTRUKTUR



Variabler som karakteriserar det regionala planeringsorganets organisatoriska utformning

1. Medborgarnas inflytande över organisationens värdefördelning
 operationalisering: ledamöternas integrering i planeringsorganet, vilket ger dem möjlighet att påverka tjänstemännen i organisationen
 indikatorer: förekomst av "blandade" arbetsgrupper
 ledamöternas kontakter med tjänstemännen
 antal sammanträden i planeringsrådet
 ledamöternas aktivitet i planeringsrådet
2. Organisationsstrukturens utformning
 operationalisering: jämförelse mellan anvisningar och reell organisation
 indikatorer: organisationsbeskrivningar i länsprogrammen
 kontaktmönster i det regionala planeringsorganet
 ekonomiska resurser
 kunskap - utbildning i samhällsplanering

I detta avsnitt analyseras det regionala planeringsorganets organisationsstruktur. Som framgår av sammanställningen ovan innebär detta att två delproblem behandlas, nämligen planeringsrådsledamöternas integrering i planeringsorganet och organisationsstrukturens utformning. Det sistnämnda utgör den organisatoriska ramen för ledamöternas och tjänstemännens handlande i det regionala planeringsorganet varför den behandlas i ett första avsnitt. Därefter redovisas analysen av ledamöternas integrering i planeringsorganet.

6.21 Organisationsstrukturens utformning

Föreligger systematiska variationer i organisationsstrukturen mellan de tre regiontyperna och erhålles ytterligare systematiska variationer vid en analys av regionernas geografiska och politiska struktur? Denna fråga analyseras i detta avsnitt.

Avsnittet är upplagt så att inledningsvis redovisas innehållet i anvisningarna till länsprogrammet vad avser den organisatoriska utformningen av det regionala planeringsorganet. Detta sammankopplas med en beskrivning av planeringsprocessen, som uppdelats på de tre planeringsfaserna. Därefter redovisas den faktiska organisationsstrukturen. I ett tredje avsnitt analyseras indikatorer på det regionala planeringsorganets ekonomiska resurser och på dess kunskap i samhällsplanering. I ett avslutande avsnitt redovisas vissa individanalyser.

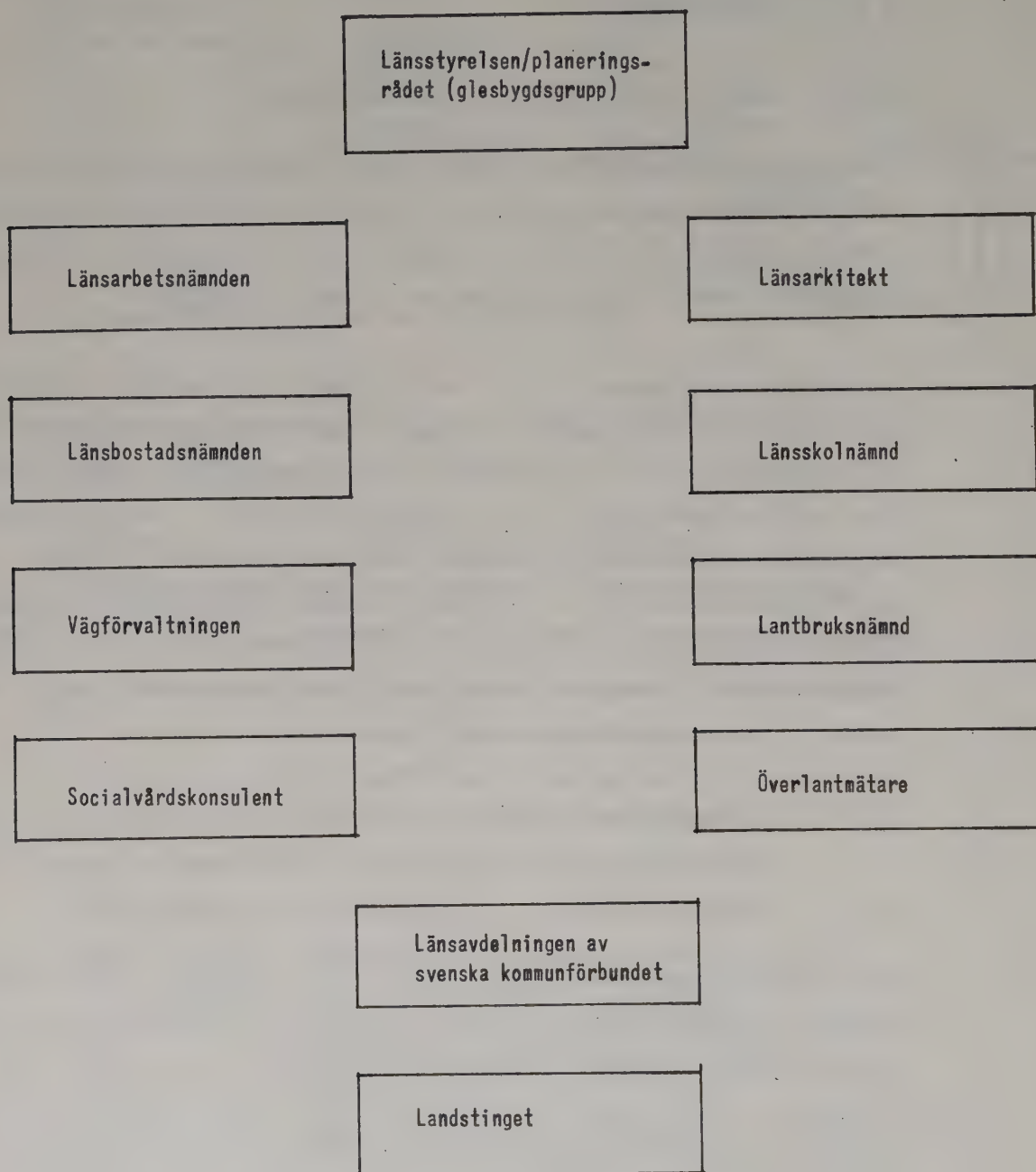
6.211 Organisatorisk utformning och planeringsprocess i det regionala planeringsorganet enligt anvisningarna till länsprogram 70

Den organisatoriska utformningen av det regionala planeringsorganet redovisas schematiskt i figur 6.2. Länsstyrelsens organisation har tidigare redovisats i figur 2.1 (se sidan 30).

I figur 6.2 återfinns de myndigheter och andra organ som anges i anvisningarna till länsprogrammet. Anvisningarna innehåller den bestämningen att länsstyrelsen/planeringsrådet har huvudansvaret för länsprogrammet och att övriga myndigheter inom sina resp verk-

samhetsområden i erforderlig utsträckning skall medverka. I anvisningarna finns även en rekommendation att man inom länsstyrelsen/planeringsrådet vid behov inrättar en glesbygdsgrupp.

Figur 6.2 Det regionala planeringsorganets organisationsstruktur enligt anvisningarna till länsprogram 70



I figur 6.2 har den organisationsstruktur presenterats inom vilken arbetet med den regionala utvecklingsplaneringen skedde. Planeringsprocessen kan analytiskt uppdelas i tre faser, nämligen målsättning, inventering och beslut. Enligt anvisningarna skulle länsstyrelsen/planeringsrådet, länsorganen och länsavdelningen av svenska kommunförbundet delta i informationskonferenser i länet om syfte och målsättningar i länsprogrammet. Detta har definierats som målsättningsfasen i planeringen. Inventeringsfasen består enligt anvisningarna av insamlandet av information till planeringsunderlaget och deltagande i olika planeringskonferenser där detta diskuterades. Informationsinsamlingen avser länsstyrelsen/planeringsrådet, de statliga länsförvaltningarna och landstinget, medan planeringskonferenserna endast avser de två förstnämnda. Beslutsfasen har bestämts till att avse de regionala politiska prioriteringen av innehållet i det preliminära länsprogrammet samt beslutet om det definitiva länsprogrammet.

Aktiviteterna utgörs i denna fas av deltagande i de sammanträden där det preliminära länsprogrammet bestämdes samt deltagande i beslutet om det definitiva länsprogrammet. Länsstyrelsen/planeringsrådet och de statliga länsförvaltningarna skulle delta i båda fallen.

6.212 Faktisk organisationsstruktur

I detta avsnitt redovisas dels tjänstemännens kontakter i det regionala planeringsorganet, dels tjänstemännens deltagande i olika regionala kommittéer. Till den faktiska organisationsstrukturen kan man också räkna förekomsten av beredningsgrupper för arbetet med länsprogrammet men då ledamöter i planeringsrådet i de flesta fall deltog i dessa grupper sker denna redovisning i avsnitt 6.3, ledamöternas integrering i planeringsorganet.

Informationskontakterna i det regionala planeringsorganet har kartlagts enligt den princip som användes i avsnittet om relativ autonomi och länsvärdet har beräknats på samma vis.¹⁾ Länsvärdet bygger i detta fall på planerarnas informationskontakter med 18

1) Jämför s 121.

regionala organ och för facktjänstemännens del med 6 organ.

I tabell 6.2 redovisas värdena på informationskontakterna i det regionala planeringsorganet och regiontyp.

Tabell 6.2 Informationskontakter i det regionala planeringsorganet och regiontyp (indexpoäng)

"rika" regioner	2.5		
"inre- periferi" regioner	3.2	2.5	"fattiga" regioner

Av tabell 6.2 framgår att "rika" och "fattiga" regioner uppvisar samma värde för de regionala informationskontakterna nämligen 2.5, vilket är detsamma som medianvärdet. Liksom var fallet för informationskontakterna med nationell nivå är värdet även i de regionala informationskontakterna högre för regionerna i den "inre periferin".

Detta förhållande återfinns även vid analyserna avseende geografisk struktur och politisk struktur. I dessa två analyser erhålles inga systematiska variationer mellan de olika regiongrupperna. Värdena på de regionala informationskontakterna är ungefär ~~desamma~~ som medianvärdet utom för "inre-periferi" regioner, "rika"/"koncentre-
rade" regioner och "rika"/icke-socialistiska regioner, vilka alla uppvisar högre värden. Kontakterna mellan tjänstemännen i det regionala planeringsorganet är alltså flest i den "inre-periferin" medan övriga regiontyper har lägre värden. Några systematiska variationer erhålles inte för geografisk och politisk struktur.

Analysen skall också omfatta planerarnas resp facktjänstemännens kontaktprofiler, dvs vilket kontaktmönster som existerar för de två tjänstemannagrupperna. Ingår många av planeringsorganets element i

kontaktprofilen eller endast ett fåtal? För att få svar på frågan undersöker vi vilka element som erhåller högre kontaktfrekvensvärde än det generella medianvärdet för resp tjänstemannagrupp. Dessa element kan sägas ingå i det reella planeringsorganets struktur vilket innebär en stark koppling till länsstyrelsen och möjligheter att påverka planeringen.

I tabell 6.3 redovisas efter regiontyp de regionala organ, som erhållit högre kontaktvärden än medianvärdet 1.8 för planerarnas regionala informationskontakter.

Tabell 6.3 Kontaktprofil för planerarna och regiontyp (indexpoäng)

	"rika" regioner	"inre peri- feri" regioner	"fattiga" regioner
landstinget	2.0	2.2	2.5
länsavdelningen av svenska kommunförbundet	2.3	2.3	2.1
länsarbetsnämnden	2.6	2.9	2.8
länsbostadsnämnden	2.8	3.2	2.3
länsskolnämnden	2.1	2.7	2.3
vägförvaltningen	2.6	2.9	2.2
länsarkitekten	2.1	1.8	1.9
naturvårdsenheten vid länsstyrelsen	2.4	2.8	2.0
socialvårdskonsulenten	2.0	1.9	-
företagarföreningen	2.2	2.0	2.2

Av tabell 6.3 framgår att planerarnas kontaktprofil i de tre regiontyperna är likartad. Dock finns ett undantag nämligen för de "fattiga" regionerna, där socialvårdskonsulenten inte kan sägas ingå som ett element i det regionala planeringsorganet. Övriga har haft en stark koppling till länsstyrelsens planerare och därmed möjligheter att påverka planeringen. De kan sägas utgöra element i det regionala planeringsorganet. Tabellen visar att det föreligger vissa skillnader mellan de olika regiontyperna.

I de "fattiga" regionerna har länsplanerarna haft mest kontakter med länsarbetsnämnden och i andra hand med landstinget. I regionerna i den "inre periferin" har länsplanerarna i första hand haft kontakter med länsbostadsnämnden och i andra hand med länsarbetsnämnd och vägförvaltningen. Genom att kontaktfrekvensen generellt sett är hög i dessa regioner har också naturvårdsenheten och länskolnämnden i relativt stor utsträckning ingått i planerarnas kontaktprofil. I de "rika" regionerna har planerarna i första hand haft kontakt med länsbostadsnämnden och i andra hand med länsarbetsnämnden och vägförvaltningen.

Av tabellen framgår vidare att av de organ som ingår i den "formella organisationsstrukturen" enligt figur 6.2 återfinns inte lantbruksnämnden och överlantmätaren i planerarnas kontaktprofil. Däremot ingår företagarföreningen vilken inte omnämns i anvisningarna till länsprogrammet.

Generellt sett kan man konstatera att variationerna i kontaktprofilerna är små. Dock visar materialet att regiontypernas olika planeringsproblem i viss mån återspeglas i kontaktprofilerna. Så t ex har planerarna i de "fattiga" regionerna mest varit i kontakt med länsarbetsnämnden, detta eftersom sysselsättningsfrågorna är viktiga i denna regiontyp. På motsvarande sätt framstår bostadsfrågorna som de viktigaste i de "rika" regionerna och i den "inre periferin".

En motsvarande kontaktprofil för facktjänstemännen presenteras i tabell 6.4. Medianvärdet för facktjänstemännens regionala informationskontakter uppgår till 0.9.

Tabell 6.4 Kontaktprofil för facktjänstemännen och regiontyp (indexpoäng)

	"rika" regioner	"inre- periferi" regioner	"fattiga" regioner
länsstyrelsen/ planerarna	2.4	2.7	2.2
länsnämnderna	1.0	1.2	0.9
övriga statliga länsmyndigheter	-	0.9	-

I samtliga regiontyper visar facktjänstemännens kontaktprofil att planerarna vid länsstyrelsen var det element i det regionala planeringsorganet med vilket facktjänstemännen hade mest kontakter. Kontakter med de övriga regionala organen var mycket sällsynta i arbetet med länsprogram 70. Man kan alltså konstatera att länsplanerarna utgjorde en kärna eller pol i det regionala planeringsorganet. Detta resultat överensstämmer också med uppläggningsen av länsprogrammet där det angavs att länsstyrelsen var huvudansvarig för den regionala utvecklingsplaneringen.

Den andra analysen av den faktiska organisationen avsåg tjänstemännens deltagande i utredningar och kommittéer i länet där representanter från de övriga elementen i planeringsorganet också deltog. Länsvärdena som ligger till grund för analysen är summan av medelvärdet för planerarna resp facktjänstemännen i resp län. Medelvärdet för planerarna bygger på tre frågor och för facktjänstemännen på en fråga. Detta ger ett maximalt indexpoäng på 4 poäng och ett minimivärde på 0 poäng.

Till planerarna ställdes frågan om de deltagit i utredningar och kommittéer på länsplanet där länsnämnderna, de övriga statliga regionala myndigheterna inklusive naturvårdsenheten vid länsstyrelsen eller landstinget också varit representerade. För facktjänstemännen gällde frågan om de deltagit i sådan utredning där länsstyrelsen varit representerad. Medianvärdet för tjänstemännens kommittéinvolvering uppgår till 2.1 och variationerna i de tre regiontyperna är mycket små kring detta värde, nämligen 2.3 för "rika" och "inre periferi" regioner och 2.1 för "fattiga" regioner. Analysen visar alltså att några variationer vad avser tjänstemännens deltagande i olika utredningar och kommittéer i länet där representanter för andra länsorgan också deltar, inte föreligger.

I detta avsnitt har vi analyserat kontaktmönstret mellan tjänstemännen i det regionala planeringsorganet. Vi ser detta kontaktmönster som en indikator på den reella organisationsstruktur som rådde i arbetet med länsprogram 70. Vi fann att man i regionerna i den "inre periferin" hade flest kontakter inom det regionala

planeringsorganet vilket tolkas som att i dessa regioner förelåg större möjligheter till ömsesidig påverkan mellan de regionala organen än i de "rika" och "fattiga" regionerna. Vad beträffar de analyserade kontaktprofilerna visar dessa, att planerarna utgjorde kärnan i det regionala planeringsorganet, vilket överensstämmer med uppläggningsen av länsprogrammet, där det angavs att länsstyrelsen hade huvudansvaret för planeringen. Kontaktprofilerna visar också att regiontypernas olika planeringsproblem återspeglas i profilerna. Sålunda hade planerarna i de "fattiga" regionerna mest kontakt med länsarbetsnämnden och planerarna i de "rika" och i den "inre periferin" mest kontakt med länsbostadsnämnden. En jämförelse mellan den organisationsstruktur som redovisas i anvisningarna till länsprogram 70 och den faktiska organisationsstrukturen enligt denna undersökning visar att två regionala organ lantbruksnämnden och överlantmätaren inte kan sägas ingå som element i det regionala planeringsorganet. Däremot kan detta sägas vara fallet för företagarföreningen.¹⁾

6.213 Det regionala planeringsorganets resurser

Ett subsystems påverkansförmåga omfattade tre faktorer, kunskap inflytande och materiella resurser.²⁾ Vi har tidigare konstaterat att dessa begrepp är svåra att analysera och att operationaliseringarna skall ses endast som indikatorer på ett mer komplext fenomen. De två operationaliseringarna belyser faktorerna materiella resurser och kunskap. Frågan gäller om de materiella resurserna och kunskapen varierar i de tre regiontyperna och om ytterligare variationer kan relateras till regionernas geografiska och politiska struktur.

Som en indikator på materiella resurser för det regionala planeringsorganet används länsstyrelsens budget för år 1970/71, dels i form av ekonomiska resurser dels i form av antal tjänstemän.³⁾ Det erhållna måttet är endast en approximering av de materiella resurserna och

1) Företagarföreningarnas viktiga roll i den regionala utvecklingsplaneringen har påpekats av landshövdingarna.

2) Jämför s 46 och 59.

3) Prop 1971:1 bilaga 14.

belyser närmast potentiella resurser och inte faktiskt använda. Länsstyrelsernas materiella resurser styrs och kontrolleras av nationell nivå. Man kan därför förvänta sig att länsstyrelserna erhåller resurser som i viss mån motsvarar behoven i länet t ex i proportion till folkmängden. Men samtidigt kan man på nationell nivå ha använt resurstilldelningen som instrument i **regionalpolitiken**.

Analysen presenteras i tabell 6.5.

Tabell 6.5 Det regionala planeringsorganets materiella resurser och regiontyp;
indikator länsstyrelsens budget budgetåret 1970/71

kronor/invånare		
"rika" regioner	43.4	
"inre-periferi" regioner	50.2	51.2 "fattiga" regioner

personal/10000 invånare		
"rika" regioner	9.2	
"inre-periferi" regioner	10.2	11.2 "fattiga" regioner

Av tabell 6.5 framgår att de materiella resurserna per invånare beräknade efter länsstyrelsens budget för år 1970/71 visar ett systematiskt samband med regiontyp på så sätt att de materiella resurserna är störst i de "fattiga" regionerna och minst i de "rika" regionerna, medan regionerna i den "inre periferin" har ett värde som är något lägre än de "fattiga" regionernas.

Enligt tabellens resultat skulle man kunna hävda att den nationella nivån i viss mån använt tilldelningen av materiella resurser till regionerna som ett instrument i regionalpolitiken. De regioner som har regionala problem och som vidare karakteriseras av stor yta och låg befolkningstäthet har erhållit större materiella resurser per invånare än övriga regioner. På motsvarande sätt har regionerna med "vissa" regionala problem - "inre periferin" - också erhållit relativt sett större materiella resurser per invånare. De "rika" regionerna har erhållit relativt sett mindre materiella resurser per invånare. Genom de "rika" regionernas större folkmängd (se tabell 5.15 a) har dessa regioner dock större absoluta resurser till förfogande, vilket ger bättre organisatoriska möjligheter till specialisering och administrativa stordriftsfördelar. De skillnader som framkommit i analysen mellan regiontyperna torde därför vara mindre än vad materialet i tabell 6.5 visar. Några slutsatser om variation i materiella resurser mellan regiontyperna kan därför inte dras utan i undersökningen antas att dessa i stort sett är desamma i de olika regiontyperna.

En analys av regionernas geografiska struktur ger inga ytterligare systematiska variationer vad beträffar de materiella resurserna per invånare. Motsvarande gäller analysen av den politiska strukturens effekt på de materiella resurserna per invånare.

Som indikator på det regionala planeringsorganets kunskap har i detta sammanhang använts tjänstemännens utbildning i samhällsplanering. Denna indikator avser belysa "organisationens kunskap" i samhällsplanering. De olika planeringsorganen är relativt homogena vad avser förvaltningserfarenhet och generell utbildningsbakgrund.¹⁾ Denna homogenitet kan ytterligare förstärkas, om en stor andel av tjänstemännen genomgått speciell utbildning i samhällsplanering. Detta kan bl a tänkas leda till en likartad syn på planering. Ett sådant förhållande kan bedömas som en positiv faktor för planerings-

1) Beckman 1974 s 13 f.

organet och bör bli underlätta samordningen. I detta sammanhang mäts planeringsorganets "kunskap" i samhällsplanering genom den procentandel av tjänstemännen som genomgått speciell utbildning i samhällsplanering. Några variationer mellan regiontyperna föreligger inte i detta avseende. Samma resultat erhålles vid uppdelningen av regionerna efter geografisk och politisk struktur. I samtliga regiongrupper har ca 45 % av tjänstemännen genomgått speciell utbildning i samhällsplanering. Detta innebär att det regionala planeringsorganets kunskap, dvs en faktor i dess påverkansförmåga, är ungefär densamma i de olika regiongrupperna.

Vi har studerat två faktorer i det regionala planeringsorganets påverkansförmåga, nämligen materiella resurser och kunskap. De använda indikatorerna är för de materiella resurserna länsstyrelsens budget för år 1970/71 och för kunskap procentandelen tjänstemän som genomgått speciell utbildning i samhällsplanering. Vi fann att de materiella resurserna absolut sett följer länets folkmängd. Vid konstanthållning för folkmängden blir resultatet att de "fattiga" regionerna har större materiella resurser och de "rika" regionerna mindre materiella resurser. Regionerna i den "inre periferin" har nästan lika stora materiella resurser som de "fattiga" regionerna. Man skulle därmed kunna hävda att den nationella nivån i viss mån använt tilldelningen av materiella resurser till regionerna som ett instrument i regionalpolitiken.

Vi konstaterade dock att några variationer mellan regiongrupperna inte kan sägas föreligga eftersom de större absoluta resurserna i de "rika" regionerna möjliggör administrativa specialiseringar inom organisationen. Vi fann också, att vad beträffar planeringsorganets kunskap, dvs procentandelen tjänstemän som genomgått speciell utbildning i samhällsplanering, föreligger inga variationer mellan regiongrupperna.

Vi kan alltså konstatera att analysen av det regionala planeringsorganets påverkansförmåga visar att denna i stort sett kan anses vara konstant i de olika regiongrupperna.

6.214 Individanalys

I detta avsnitt skall vi redovisa det regionala kontaktmönstret och speciell utbildning i samhällsplanering nedbrutet på befattningshavare. Vidare skall vi analysera om den speciella utbildningen i samhällsplanering har någon effekt på kontaktmönstret.

I avsnitt 6.16 fann vi att planeringsdirektörerna var den befattningshavare som hade mest kontakter med nationell nivå. I stort sett samma mönster erhålles vad beträffar kontakterna på den regionala nivån. Analysen på den regionala nivån bygger på individvärden från det tidigare presenterade kontaktmaterialet. Variationerna mellan de olika tjänstemännen är avsevärda. Bland planerarna är sålunda maximivärdet 58 kontaktpoäng, vilket innebär ganska ofta kontakt, och minimivärdet 1 kontaktpoäng dvs kontakt med ett regionalt organ och detta mycket sällan. Motsvarande värde för facktjänstemännen är maximivärdet 18 kontaktpoäng, dvs ganska ofta kontakt och minimivärdet 0 kontaktpoäng, dvs aldrig någon kontakt. Planerarna har delats in i tre grupper låg-, mellan- och högkontaktgrupp. Materialet visar att drygt hälften av planeringsdirektörerna återfinns i högkontaktgruppen och 1/3 i mellankontaktgruppen, att en majoritet av byrådirektörerna finns i mellankontaktgruppen och en majoritet av landssekreterarna/länsråden finns i lågkontaktgruppen. De sistnämnda har dock varit mer involverade i det regionala planeringsorganet än i kontakterna med nationell nivå.

Motsvarande data för facktjänstemännen även de indelade i tre grupper låg-, mellan- och högkontaktgrupp ger som resultat att spridningen över de tre kontaktgrupperna är stor för samtliga befattningshavare med undantag för naturvårdsdirektör och lantbruksdirektör vilka inte ingår i högkontaktgruppen. För de övriga gäller att majoriteten av resp tjänstemannagrupp återfinns i mellangruppen med en tendens att vägdirektören och överlantmätaren oftare återfinns i lågkontaktgruppen än i högkontaktgruppen.

Vi har i avsnitt 6.213 visat att andelen tjänstemän i de regionala planeringsorganen som genomgått speciell utbildning i samhällsplanering i stort sett var densamma i de olika regiongrupperna eller ca 45 %. Man kan då fråga sig om de individuella variationer som före-

kommer i detta avseende kan relateras till variationer i kontakt-mönster. Man kan anta att i en speciell utbildning i samhällsplanering har betydelsen av ett fullständigt informationsunderlag i planeringen betonats.¹⁾ Effekten av denna inläring kan då tänkas leda till ett aktivt informationsutbyte med organ och intressenter i planeringssystemet. Materialet antyder ett samband mellan utbildning i samhällsplanering och hög kontaktfrekvens i de regionala kontakterna för de tjänstemän som haft ansvaret i planeringen dvs planerarna. Så utgörs lågkontaktgruppen till ca 30 %, mellangruppen till ca 40 % och högkontaktgruppen till ca 65 % av tjänstemän som genomgått speciell utbildning i samhällsplanering. Något motsvarande samband för facktjänstemännen erhålles inte då i högkontaktgruppen ca 75 % av tjänstemännen inte genomgått utbildning i samhällsplanering mot ca 55 % i låg - resp mellankontaktgruppen.

En kontroll för befattning och genomgång kurs/utbildning i samhällsplanering ger som resultat att drygt hälften av planeringsdirektörerna och av byrådirektörerna har genomgått sådan utbildning. Materialet visar dessutom att ingen landssekreterare/länsråd genomgått någon speciell kurs/utbildning i samhällsplanering

För facktjänstemännen är motsvarande siffror att nästan samtliga länsarkitekter, ca 80 % av överlantmätnarna, ungefär hälften av naturvårdsdirektörerna och länsbostadsdirektörerna, ca 40 % av vägdirektörerna och lantbruksdirektörerna, ca 20 % av länssskolinspektörerna men ingen länsarbetsdirektör genomgått speciell utbildning i samhällsplanering.

I avsnittet om den relativa autonomin för planeringsorganet redovisades informationskontakterna med nationell nivå och det regionala planeringsorganets möjligheter till påverkan. I den genomförda individanalysen konstaterade vi att planeringsdirektören var den befattningshavare som var mest aktiv. Vi skall även analysera om den speciella utbildningen i samhällsplanering hade någon effekt på kontakterna med nationell nivå och möjligheterna till påverkan.

För planerarna erhålles i analysen det resultatet att ca 85 % av individerna i högkontaktgruppen för kontakter med nationell nivå har genomgått speciell utbildning i samhällsplanering, ca hälften

1) Jämför Ståhlberg 1975 s 156 f.

av planerarna i mellankontaktgruppen och endast ca 5 % av planerarna i lågkontaktgruppen. Motsvarande analyser för facktjänstemännen visar att ca 60 % av tjänstemännen i högkontaktgruppen, 40 % i mellankontaktgruppen och 30 % i lågkontaktgruppen genomgått kurs/utbildning i samhällsplanering. Resultatet tyder på att antagandet om ett visst samband mellan utbildning i samhällsplanering och hög kontaktfrekvens kan sägas föreligga i kontakterna med nationell nivå.

Vad avser möjligheterna till påverkan på nationell nivå visar analysen att de planerare som genomgått speciell utbildning i samhällsplanering har ett medelvärde i poängindexet för möjligheter till påverkan som uppgår till 4.0 mot 3.1 för de planerare som inte genomgått sådan utbildning.¹⁾ Vi kan alltså konstatera att materialet visar ett visst samband mellan utbildning i samhällsplanering och aktivt informationsutbyte med olika organ i planeringen. Detta samband framträder tydligare vad beträffar kontakter med nationell nivå än för kontakter inom den regionala nivån. Den mest kontaktintensiva befattningshavaren i det regionala planeringssystemet är planeringsdirektören.

6.22 Ledamöternas integrering i planeringsorganet

I debatten om den regionala förvaltningens organisation finns skilda uppfattningar om vilka organisatoriska möjligheter förtroendemännen har att påverka besluten. Detta ledde till två förslag angående den regionala förvaltningens organisatoriska utformning, länsförvaltnings- och länsdemokratiförslaget. Bägge avsåg att "demokratisera" den regionala förvaltningen genom att de heltidsanställda tjänstemännens inflytande skulle minska till förmån för förtroendemännens. Detta var också ett huvudmotiv för införandet av en beslutande lekmanastyrelse i länsstyrelsen.²⁾ Även den beslutade förändringen av lekmanastyrelsens sammansättning och direktiven till utredningen om vidgad länsdemokrati grundar sig på att förtroendemännen/politikerna skall ha ett ökat inflytande i den regionala förvaltningen.³⁾

1) Poängindexet redovisas på s 123 f.

2) Prop 1970:103.

3) Prop 1976/77:19 och protokoll regeringsammanträde 1976-12-02.

Det här avsnittet avser belysa förtroendemännens möjligheter till inflytande i den länsstyrelseorganisation som rådde vid tidpunkten för länsprogram 70. Det förtroendemannaråd som existerade vid länsstyrelsen och som deltog i den regionala utvecklingsplaneringen var planeringsrådet. Inrättandet av planeringsrådet kan ses som ett första försök att "demokratisera" länsstyrelsen. Ett lekmanråd ansågs nödvändigt ur demokratisk synvinkel då länsstyrelsen erhöll nya verksamhetsområde, nämligen lokaliseringspolitik och samhällsplanering.¹⁾

Rådets ställningstagande i dessa frågor förutsattes ha väsentlig tyngd vid frågornas handläggning.

Avsikten med inrättandet av planeringsrådet var huvudsakligen att representanter för regionmedborgarna skulle ha möjlighet till inflytande över besluten i den statliga regionala förvaltningens centrala organ, länsstyrelsen. Dessutom avsågs planeringsrådet kunna bidra till en ökad samordning mellan olika organ i regionen. Planeringsrådets möjlighet till inflytande över länsstyrelsens beslut beror bl a på dess position i organisationen t ex i vilken utsträckning ledamöterna deltar i beredningen av ärenden, vilket antal och vilka typer av ärenden som behandlas i rådet och i vilken grad ledamöterna förankrar sitt ställningstagande i andra organisationer i regionen. Detta problem, som belyser möjligheterna för regioninvånarnas representanter i det regionala planeringsorganet att påverka tjänstemännen, kallas för ledamöternas integrering i planeringsorganet. Med högre integrering menas att ledamöterna haft större möjligheter att påverka den regionala utvecklingsplaneringen än vid en lägre integrering. Ledamöternas integrering i planeringsorganet har operationaliserats i fyra delproblem, nämligen förekomst av arbetsgrupper för arbetet med den regionala utvecklingsplaneringen, kontakter mellan ledamöter och tjänstemän, antal sammanträden i planeringsrådet och ledamöternas aktivitet i planeringsrådet under hela planeringsprocessen. Högre integrering antas föreligga vid förekomst av arbetsgrupper samt vid högre värden på de tre övriga variablerna.

1) Prop 1964:185.

Motsatsen innebär då lägre integrering.¹⁾

De fyra indikatorerna skall vägas samman till ett gemensamt mått på ledamöternas integrering i planeringsorganet. Man kan då konstatera att faktorerna i viss mån är beroende av varandra på så sätt att förekomst av en arbetsgrupp minskar behovet av antalet sammanträden i planeringsrådet eftersom ledamöterna deltar i beredningsarbetet. Ur demokratiskt perspektiv uppfattas förekomst av förtroendemannaberedningar i länsprogramarbetet som den viktigaste faktorn då ledamöterna genom detta deltagande fick möjligheter att utöva inflytande över process och planinnehåll. I det konstruerade summaindexet över ledamöternas integrering i planeringsorganet har denna faktor erhållit större vikt än de andra tre faktorerna, vilket framgår i tabell 6.6.

Tabell 6.6 Summaindex över ledamöternas integrering i planeringsorganet

Förtroendemannaberedning

förekomst	2 p
icke förekomst	0 p

Informella kontakter

högre värden	1 p
lägre värden	0 p

Sammanträden

flera	1 p
färre	0 p

Aktivitet i planeringsrådet

högre värden	1 p
lägre värden	0 p
max poäng	5 p
min poäng	0 p

Genom summaindexet erhålls en förenklad bild av ledamöternas integrering i planeringsorganet genom att län vilka erhållit 0-2 poäng klassificeras i en grupp kallad lägre integrering

1) Att en högre integrering av förtroendemän i en organisation leder till ökade påverkansmöjligheter framgår bl a av Petersson 1971 s 145 ff. De nyinrättade landstingsråden minskade enligt undersökningen tjänstemännens handlingsutrymme.

av ledamöterna och län vilka erhållit 3-5 poäng klassificeras i en grupp kallad högre integrering.¹⁾

Den första indikatorn på ledamöternas integrering i planeringsorganet är förekomst (2 p) eller icke-förekomst (0 p) av arbets-, projekt- eller beredningsgrupper för arbetet med länsprogram 70 i vilka ledamöter i planeringsrådet deltog. Sådana arbetsgrupper ger förtroendemännen en organisatorisk möjlighet att på ett tidigt stadium i planeringsprocessen delta och påverka planeringens och planens utformning. Det är därmed ett sätt att öka förtroendemannainflytandet.

Den andra indikatorn på ledamöternas integrering i planeringsorganet är kontaktmönstret mellan ledamöter och tjänstemän i andra sammanhang än i arbetet i planeringsrådet eller i arbetsgrupp. Detta avser alltså "informella" kontakter vilka kan ta sig många uttryck från personrelationer till medlemskap i olika kommittéer eller organisationer. Tanken i denna indikator är densamma som i den första att fler kontakter med tjänstemännen ger ledamöterna större möjligheter att påverka arbetet i det regionala planeringsorganet.²⁾ Ett försök att erhålla information om denna typ av informella kontakter har gjorts genom tre enkätfrågor till ledamöterna. Svaren bildar komponenterna i ett index. I två frågor belyser detta ledamöternas "informella" kontakter med tjänstemännen ansvariga för länsprogrammet och om dessa kontakter varit sällan förekommande (2 p) eller regelbundna (3 p). I en tredje fråga redovisas om ledamoten/intervjupersonen varit medlem i någon kommitté eller utredning i länet där länsprogramansvarig tjänsteman också deltog (2 p). Det teoretiska maximivärdet i indexet är 8 poäng och minimivärdet 0 poäng. Högre poäng innebär regelbundna "informella" kontakter mellan ledamot och tjänsteman och lägre poäng innebär motsatsen. Länsvärdet består av medelvärdet för ledamöterna i planeringsrådet. Det empiriska maximivärdet uppgår till 4.8 och minimivärdet till 1.7. Medianvärdet 3.1 utgör grund för en tudelning i en grupp med högre värden, dvs över medianvärdet och en grupp med lägre värden dvs medianvärdet och under detta.

1) Angående summaindextekniken se Ståhlberg 1975 s 175.

2) Forsell 1975 s 94 ff visar de kommunala förtroendemannens möjligheter till att hävda sig och påverka tjänstemännen.

Den tredje indikatorn utgöres av antalet sammanträden i planeringsrådet där länsprogrammet utgör punkt i protokollet. Medianvärdet 9 sammanträden utgör gränsen för en indelning i en grupp med högre och en grupp med lägre sammanträdesfrekvens.

Den fjärde indikatorn är ett aktivitetsindex för ledamöterna. I detta fall bygger indexet på tre enkätfrågor som belyser ledamöternas aktivitet i planeringsrådet. Genom frågornas uppbyggnad ingår planeringsprocessens tre analytiska faser, målsättning, inventering och beslutsfas i indexet. Detta mäter därmed ledamöternas aktivitet under hela planeringsprocessen. Indexet är uppbyggt på så sätt att varje ledamot erhållit två poäng om ledamoten varit aktiv i en fas av planeringsprocessen. Detta innebär att maximivärdet är 6 poäng, dvs aktivitet i samtliga tre faser och minimivärdet 0 poäng. Länsvärdet utgör medelvärdet för ledamöterna i planeringsrådet. Med fyra undantag uppvisar länen värden på aktivitetsindex som ligger mellan 4.0 och 6.0. Liksom tidigare används dock medianvärdet 4.5 som gräns för en tudelning av länen i en grupp med högre värden, över medianvärdet, och en grupp med lägre värden, medianvärdet och lägre. Ledamöterna var alltså i stort sett aktiva i planeringsprocessens samtliga faser. Man kan antaga att ledamöterna utnyttjat de möjligheter organisationsutformningen givit genom att deltaga i planeringen och påverka den regionala utvecklingsplanen. Detta antagande stöds i viss mån av ledamöternas egen uppfattning om deras aktivitet i planeringen. Ledamöternas förslag vad avser planinnehållet framfördes i stor utsträckning inom ramen för planeringsrådets arbete. Generellt sätt menar ledamöterna att deras framförda förslag delvis eller i stor utsträckning tillgodosetts i länsprogrammet.

Ledamöternas integrering i planeringsorganet redovisas för varje län i tabell 6.7 och 0-2 indexpoäng har definierats som lägre och 3-5 indexpoäng som högre integrering av ledamöterna i planeringsorganet. Genom den använda summaindextekniken har de relativt sett små skillnaderna mellan län förstörats upp och vi erhåller en för-

enklad bild av ledamöternas integrering i planeringsorganet och därmed deras möjligheter att påverka tjänstemännen och den regionala utvecklingsplaneringen.

Genom summaindextekniken har en uppdelning av länen erhållits i två grupper där den ena karakteriseras av att ledamöterna i planeringsrådet är högre integrerade i planeringsorganet och den andra av att ledamöterna är lägre integrerade. Uppdelningen innebär ett antagande att ledamöternas möjligheter till påverkan på den regionala utvecklingsplaneringen är större i regioner med högre integrering och mindre i regioner med lägre integrering.

Tabell 6.7 Ledamöternas integrering i planeringsorganet enligt fyra faktorer

	Förtroende mannaberedning	Informella kontakter	Antal sammanträden	Aktivitet i planeringsrådet	Summa
AB	0	0	0	0	0
C	0	0	1	1	2
D	0	1	0	0	1
E	2	0	1	0	3
F	2	0	1	1	4
G	2	1	0	0	3
H	2	1	1	1	5
K	2	0	0	0	2
L	0	1	0	1	2
M	2	0	1	0	3
N	2	1	0	1	4
O	0	0	0	0	0
P	0	0	0	1	1
R	2	1	1	1	5
S	0	0	1	0	1
T	2	0	1	0	3
U	0	0	0	0	0
W	0	0	0	0	0
X	2	1	0	1	4
Y	0	1	1	1	3
Z	2	1	1	1	5
AC	2	1	1	1	5
BD	2	1	0	0	3

Förklaring 1 = högre värden

0 = lägre värden

2 = förekomst av förtroendemannaberedning

6.221 Ledamöternas integrering i planeringsorganet och regiontyp, resp geografisk och politisk struktur

Vi skall redovisa sambandet mellan ledamöternas integrering i planeringsorganet och regiontyp, resp regionernas geografiska och politiska struktur. Detta görs på så sätt att vi i tabell 6.8 anger hur många län i varje regiontyp som har en högre integrering av ledamöterna i planeringsorganet. (3-5 indexpoäng enligt tabell 6.7)

Tabell 6.8 a Ledamöternas integrering i planeringsorganet och regiontyp (antal regioner med högre integrering)

"rika" regioner	4 (10)	
"inre-periferi" regioner	2 (4)	6 (9)
		"fattiga" regioner

Av tabell 6.8 a framgår att andelen regioner med högre integrering av ledamöterna i planeringsorganet systematiskt tenderar att vara större i regiontyp med relativt sett större regionala problem än i regiontyp med relativt sett mindre regionala problem.

Några motsvarande systematiska tendenser finns inte vid en uppdelning av regionerna efter geografisk struktur vilket framgår av tabell 6.8 b. Dock förefaller det som om kombinationen av ökande regionala problem och "icke-koncentrerad" geografisk struktur leder till en högre grad av integrering av ledamöterna i planeringsorganet. Detta fenomen skulle kunna bero på att planeringsprocessen blir allt mer komplex vid en kombination av regionala problem och "icke-koncentrerad" geografisk struktur. Planeringsorganet skulle då kunna ha utgjort ett förhandlingsorgan mellan olika inomregionala intressenter t ex kommuner med olika krav på regionalpolitiska åtgärder.

Tabell 6.8 b Ledamöternas integrering i planeringsorganet och geografisk struktur
(antal regioner med högre integrering)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	3 (7)		1 (3)
"icke-koncentrerade" regioner	1 (3)	2 (3)	5 (6)

Vad beträffar den politiska strukturens effekt på ledamöternas integrering i planeringsorganet finns inga direkta systematiska variationer. I tabell 6.8 c finns för regiontypen "rika" regioner en tendens till en högre grad av integrering av ledamöterna i socialistiska regioner än i icke-socialistiska regioner.

Tabell 6.8 c Ledamöternas integrering i planeringsorganet och politisk struktur
(antal regioner med högre integrering)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	3 (5)		4 (7)
icke-socialistisk politisk struktur	1 (5)	2 (4)	2 (2)

6.222 Sammanfattning

I detta avsnitt har redovisats en indelning av regionerna efter ledamöternas integrering i det regionala planeringsorganet. Denna indelning konstruerades genom fyra indikatorer nämligen förekomst av arbetsgrupp där ledamöter i planeringsrådet deltog, kontaktmönster mellan ledamöter och planerare i planeringsorganet, antal sammanträden i planeringsrådet och ledamöternas aktivitet i planeringsprocessens tre faser vid den regionala utvecklingsplanens behandling i planeringsorganet. Dessa indikatorer belyser ledamöternas möjligheter att påverka den regionala utvecklingsplanen. Med högre integrering menas då att ledamöterna haft större påverkansmöjligheter genom att det i regionen förekommit arbetsgrupp, genom ofta förekommande kontakter mellan ledamöter och tjänstemän, genom flera sammanträden i planeringsrådet och genom högre aktivitet i planeringsrådets arbete. Integreringen i planeringsorganet belyser därmed en aspekt av problemet om demokratin i samhällsplaneringen, nämligen ledamöternas - regioninvånarnas utsedda representanter i planeringsorganet - möjligheter till medverkan i och därmed påverkan på utformningen av den regionala utvecklingsplanen. Vi fann att andelen regioner med högre integrering av ledamöterna i planeringsorganet tenderar systematiskt att vara större i regiontyp med relativt sett större regionala problem än i regiontyp med relativt sett mindre sådana.

6.223 Individanalys

Följande individanalys skall redovisa ledamöternas aktivitet i planeringsrådet och dess samband med en bakgrundsvariabel hos ledamöterna nämligen partitillhörighet. Materialet är detsamma som låg till grund för den fjärde indikatorn i indexet för ledamöternas integrering i planeringsorganet dvs ledamöternas aktivitet i planeringsrådet i planeringsprocessens tre faser målsättning, inventering och beslut.

Ledamöterna i planeringsrådet har klassificerats i fem partigrupper där klassificeringen grundar sig på offentligt material.¹⁾ Parti-

1) Jämför s 109 ff.

grupperna är socialdemokrater, centerpartister, folkpartister, moderater samt en grupp benämnd icke-partiengagerade.

För att analysera partitillhörighetens effekt på aktiviteten har medelvärdet för aktivitetsindex beräknats för varje parti. Det totala indexmedelvärdet i materialet är 4.2 dvs ledamöterna har varit aktiva i två av planeringsprocessens tre faser. Variationerna beroende på partitillhörighet framgår av tabell 6.9.

Tabell 6.9 Aktivitetsindex och partitillhörighet - medelvärden (indexpoäng)

i-p	s	c	fp	m	totalt
4.3	4.1	4.8	3.6	3.6	4.2

Variationerna kring medelvärdet är små men materialet pekar på en något högre aktivitet för centerparti ledamöter och en något lägre för folkparti- och moderata ledamöter. En tänkbar förklaring till den något högre aktiviteten för ledamöterna från centerpartiet skulle kunna vara partiets engagemang i de regionalpolitiska frågorna.

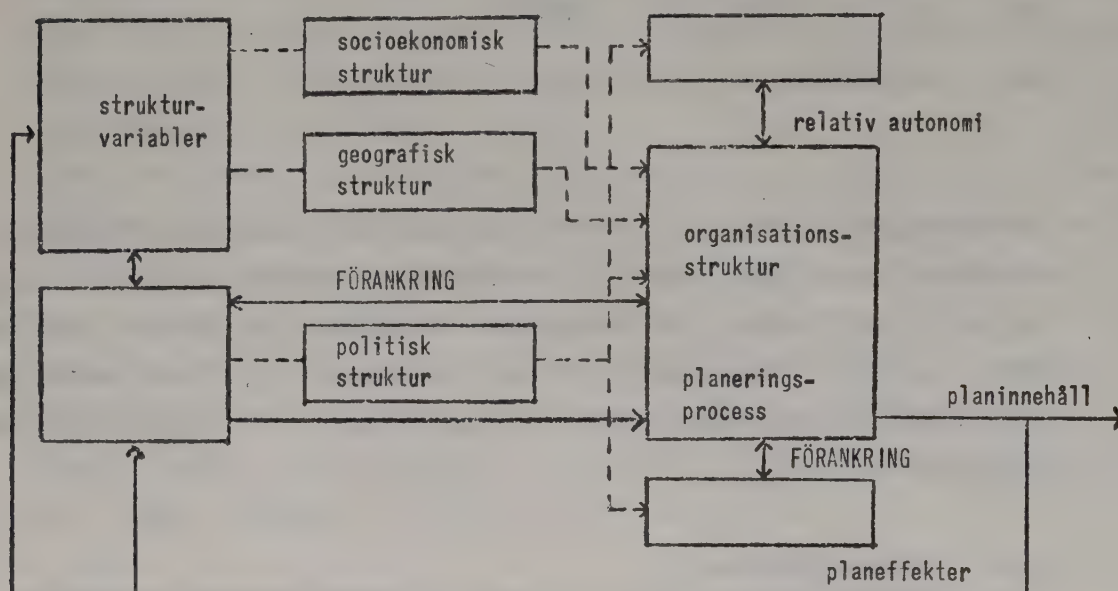
6.23 Sammanfattning

I avsnittet om det regionala planeringsorganets organisationsstruktur fann vi att de organ som enligt anvisningarna till länsprogrammet skulle delta i planeringsprocessen även har gjort detta. Dock visade vår analys att företagarföreningarna utgjort ett element i planeringsorganet. Av de kontaktprofiler som konstruerats för tjänstemännen i planeringsorganet framgår att länsstyrelsen/planerarna varit huvudorgan för planeringen. Som mest involverade av de övriga regionala organen framträder länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden och i viss mån vägförvaltningen. Det regionala planeringsorganets påverkansförmåga var enligt de använda indikatorerna i stort sett densamma i de olika regiongrupperna. Med avseende på planeringsrådsledamöternas integrering i planeringsorganet konstaterades att det

råder något varierande möjligheter för ledamöterna att påverka den regionala utvecklingsplanens utformning och att dessa möjligheter systematiskt varierar med regiontyp på så sätt att de tenderar att vara högre i "fattiga" regioner än i "rika" medan regionerna i den "inre periferin" har ett mellanläge.

Man kan också konstatera att aktiviteterna i planeringsprocessen så som de redovisats i organisationsstrukturen är ungefär densamma i samtliga län.

6.3 FÖRANKRING AV LÄNSPROGRAMMET I REGIONEN



Variabler som karakteriserar förankringen av den regionala utvecklingsplanen

1. Medborgarnas inflytande över organisationens värdefördelning

operationalisering: förankring av den regionala utvecklingsplanen i regionsamhället vilken ger regioninvånarna och/eller deras representanter möjligheter att påverka den regionala utvecklingsplanen

indikatorer: tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala instanser
tjänstemännens diskussions- och informationsaktivitet om länsprogrammet
ledamöternas organisationsengagemang - involvering i samhället

ledamöternas diskussions - och informations-
aktivitet i politiska partier och andra
organisationer.
remissförfarandets omfattning

2. Relationer mellan det regionala planeringsorganet
och den lokala nivån

operationalisering: jämförelse mellan anvisningar och
faktiska relationer

indikatorer: beskrivning i länsprogrammet

Önskvärdheten av medborgerligt engagemang i verksamheten
och nära kontakt med kommunerna och av omedelbar lokal-
kännedom som grund för ställningstaganden är /---/ för-
hållanden som bättre kan utvecklas inom länsorganisationen
/---/.
(prop 1964:185 s 210)

Upprättandet av regionalpolitiska handlingsprogram förut-
sätter intimt samarbete mellan länsstyrelsen/planerings-
rådet och kommunerna i samband med både insamlingen av
planeringsunderlaget och utformningen av handlingsprogrammet.
(anvisningar lp 70)

Länsprogrammen har en bred förankring i de skilda länen.
(prop 1972:111 bil 1 s 445)

"Det reella medborgarinflytandet sker främst vid tjänste-
männens kontakter med kommunerna och vid andra typer av
diskussioner ute i länet".

"Det är inget medborgarinflytande. Detta går över rikspoli-
tiken inte via länsstyrelsen. Medborgarens viktigaste rätt
är att vara informerad om vad som sker i politiken".

"Medborgarinflytandet är en svår fråga men kommunerna klarar
ju inte detta heller".
(citat från intervjuerna med landshövdingarna)

I detta avsnitt analyseras förankringen av länsprogrammet i re-
gionen. Med förankring menas de möjligheter regionsamhällets in-
vånare och/eller representanter haft att påverka utformningen av
den regionala utvecklingsplaneringen och innehållet i den regionala
utvecklingsplanen. Förankringen belyser en viss del av möjligheterna
till inflytande genom att analysen omfattar det regionala planerings-
organets relationer till regioninvånare, till subsystem på lokal nivå
t ex kommuner och till andra organisationer. Analysen gäller om det

föreligger systematiska variationer i förankring mellan de tre regiontyperna och om ytterligare systematiska variationer erhålles vid analys av regionernas geografiska och politiska struktur. Avsnittet är upplagt på så sätt att först redovisas förankringen av länsprogrammet enligt anvisningarna till detta och därefter sker en jämförelse med den faktiska förankringen. I ett andra delavsnitt redovisas regioninvånarnas och/eller deras representanters möjligheter att påverka den regionala utvecklingsplanen i de olika regionerna och ett summa-index för graden av förankring presenteras.

6.31 Förankring enligt anvisningarna till länsprogrammet

En analys av anvisningarna till länsprogram 70 visar att förankringen av länsprogrammet förekommer i planeringsprocessens samtliga faser. I målsättningsfasen informerades organisationer i regionsamhället främst kommunerna om anvisningarna för den regionala utvecklingsplaneringen på så sätt att statsmakternas målsättning avseende befolkningsramarna för kommunblocken redovisades. Dessutom ingick i denna information en beskrivning av hur planeringsunderlaget avsågs bli insamlat i inventeringsfasen samt viss information som skulle ligga till grund och vara till nytta för den lokala nivåns arbete med planeringsunderlaget. Syftet med förankringen i denna fas av planeringen var att få kommunerna att acceptera dels den regionala utvecklingsplaneringen som system, dels den övergripande målsättningen i form av befolkningstal för kommunerna för år 1975 och 1980.¹⁾

Primärmaterialet till planeringsunderlaget i den regionala utvecklingsplaneringen arbetades i stor utsträckning fram på lokal nivå. Efter komplettering och bearbetning av detta material, utarbetade planerarna planeringsunderlaget kommunblockvis. Detta kommunblocksmaterial diskuterades med representanter från resp kommunblock. På så sätt förankrades planeringsunderlaget i ett flertal steg.

Det preliminära länsprogrammet sändes på remiss till regionsamhället närmare bestämt till landstingets förvaltningsutskott, vilket är ett element i planeringsorganet, samt till kommunstyrelserna i de färdigbildade kommunblocken och till samarbetsnämnderna för de icke färdigbildade kommunblocken.

1) Jämför s 32.

Dessutom bör man se ledamöternas deltagande i planeringsprocessen som ett sätt att förankra länsprogrammet.¹⁾

Enligt anvisningarna förankras den regionala utvecklingsplanen huvudsakligen i kommunblocken. Detta innebär att frågan om demokratin i samhällsplaneringen i mycket hög grad är avhängig av demokratin i kommunerna vad avser frågorna om den regionala utvecklingsplanen.²⁾

6.32 Faktisk förankring

Den faktiska förankringen av länsprogrammet har analyserats med hjälp av de beskrivningar av planeringsprocessen som förekommer i länsprogrammen. Den faktiska förankringen karakteriseras generellt sett av att den i hög grad följt anvisningarna. Inte i något län har större avvikelser från förankring enligt anvisningarna kunnat noteras. Däremot föreligger vissa variationer mellan länen vad avser förankringens intensitet. Man har i flertal län haft fler förankringsdiskussioner med kommunblocken än vad anvisningarna angivit.

Vad avser inventeringsfasen visar länsprogrammaterialet att man i samtliga län genomfört kommunblockskonferenser på vilka planeringsunderlaget presenterades och diskuterades.³⁾ Det regionala planeringsorganet hade genom remissförfarandet av det preliminära länsprogrammet möjlighet att förankra programmet. Valet av remissinstanser torde i hög grad ha varit beroende av planeringsorganets uppfattning av behovet att förankra programmet. Förutom elementen i det regionala planeringsorganet utgjorde kommunblockens styrelser eller där dessa icke var färdigbildade dess samarbetsnämnder, remissinstanser enligt anvisningarna.

1) Som redovisades i avsnitt 6.22 deltog ledamöterna i planeringsprocessens tre analytiska faser.

2) Som tidigare påpekats ingår inte kommunerna i undersökningen. Vad beträffar kommunernas agerande i samhällsplaneringen analyseras vissa aspekter i delprojekt C, Magnusson.

3) Deltagandet i dessa kommunblockskonferenser av tjänstemännen vid planeringsorganet och av ledamöterna i planeringsrådet har på grund av bristfälligt material inte kunnat analyseras. De tendenser som finns i det tillgängliga materialet visar en viss tjänstemannadominans vad avser kommunernas representation samt ett varierande deltagande från tjänstemännen i planeringsorganet och från ledamöterna i planeringsrådet.

I samtliga län har man följt anvisningarna och därutöver har man i 16 län haft ett mer omfattande förankringsförfarande. Som sådant har tolkats förekomst av varje ytterligare remissinstans förutom de som framgår av anvisningarna. Dessa ytterligare remissinstanser t ex företagarföreningen karakteriseras av att de utgör element i planeringsorganet. Men även organ som handelskammaren och i vissa län även FCO-distrikt ingår bland remissinstanserna för länsprogrammet.¹⁾

Jämförelsen mellan anvisningar och faktisk förankring visar alltså en god överensstämmelse. De avvikelser som kunnat iakttagas innebär i förhållande till anvisningarna en utvidgad förankring av länsprogrammet.

6.33 Graden av förankring av länsprogrammet

Regioninvånarnas och/eller deras representanters möjligheter att påverka den regionala utvecklingsplanen kan vara olika stora i olika regioner. I detta avsnitt analyseras fem indikatorer på förankring, som belyser dessa påverkansmöjligheter, nämligen tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala instanser, tjänstemännens diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet, ledamöternas organisationsengagemang, ledamöternas diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet och remissförfarandets omfattning. Generellt sett kan sägas att högre värden på de fem indikatorerna bör innebära större möjligheter till påverkan för regioninvånare och/eller dess representanter dvs högre grad av förankring och lägre värden mindre möjligheter till påverkan dvs lägre grad av förankring. De fem indikatorerna skall vägas samman till ett gemensamt mått på graden av förankring av länsprogrammet, ett summaindex. För varje indikator sker en tu-delning av regionerna i en grupp med högre värden (1 p) dvs värden större än medianvärdet, och en grupp med lägre värden (0 p) dvs medianvärdet och värden mindre än medianvärdet.

1) Detta kan jämföras med länsplan 74 där man från nationell nivå förutsatte att de fackliga organisationerna deltog i kommunernas diskussion om planeringsunderlaget till länsplanen, se SOU 1975:91 s 402.

Tabell 6.10 Summaindex över graden av förankring av länsprogrammet

Tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala instanser		
högre värden		1 p
lägre värden		0 p
Tjänstemännens diskussions- och informationsaktivitet om länsprogrammet		
högre värden		1 p
lägre värden		0 p
Ledamöternas organisationsengagemang - involvering i samhället		
högre värden		1 p
lägre värden		0 p
Ledamöternas diskussions - och informationsaktivitet i politiska partier och andra organisationer		
högre värden		1 p
lägre värden		0 p
Remissförfarandets omfattning		
större omfattning		1 p
mindre omfattning		0 p
maximalt värde		5 p
minimalt värde		0 p

Genom summaindexet erhålls en förenklad bild av graden av förankring av länsprogrammet genom att regioner med 0-2 indexpoäng klassificeras i en grupp kallad lägre grad av förankring och regioner med 3-5 indexpoäng klassificeras i en grupp kallad högre grad av förankring.¹⁾ Vi antar att möjligheterna för regioninvånarna och/eller deras representanter att påverka länsprogrammet är större i regionerna med högre grad av förankring än i regionerna med lägre grad av förankring.

Den första indikatorn avser tjänstemännens kontaktmönster med kommunerna i länet. Indikatorn är uppbyggd i princip på samma sätt som de kontaktmönster som presenterats tidigare i undersökningen. Detta innebär att variationer i kontaktfrekvenspoäng är 0-4 för varje kontaktorgan. Antalet kontaktorgan är i detta

1) Jämför s 147 angående summaindextekniken.

...fyra nämligen små, medelstora och stora kommuner samt andra lokala instanser. En viss modifiering har skett i detta index på så sätt att förekomst av kontakt med annan lokal instans har värderats till 4 poäng oberoende kontaktfrekvens. Sådana kontakter var enligt enkätmaterialen så sällsynta att en uppvärdering av denna förankringsaktivitet ansetts rimlig ur demokratiperspektivet. Att man i vissa regioner vidgat förankringsförfarandet även utanför kommunerna uppfattas som ett sätt att öka förankringen av länsprogrammet. Länsvärdet för kontakterna med lokal nivå består av medelvärdet per lokal instans per tjänsteman. Det teoretiska maximivärdet är 4.0 och minimivärdet 0. Det empiriska maximivärdet är 2.1, medianvärdet 1.4 och minimivärdet 0.8.

Den andra indikatorn i summaindexet utgörs av tjänstemännens aktivitet avseende information och diskussion om länsprogram 70 med organisationer och medlemmar av regionsamhället. Indikatorn utgör ett poängindex av svaren på två enkätfrågor där tjänstemännen redovisat om man informerade om länsprogrammet i föreningar/organisationer under tiden för arbetet med länsprogrammet (2 p) och om man på annat sätt informerat och diskuterat med länets invånare om den regionala utvecklingsplanen (1 p). Poängberäkningen i indexet markerar att diskussion och information i ett tidigare skede av planeringsprocessen antas innebära större möjligheter för regionsamhällets invånare att påverka länsprogrammet. Högre poäng antas innebära större påverkansmöjligheter än lägre poäng.

Länsvärdena består av ett medelvärde för tjänstemännen. Det teoretiska maximivärdet är alltså 3 poäng och minimivärdet 0 poäng. Det empiriska maximivärdet är 2.0, medianvärdet 1.0 och minimivärdet 0.5.

Den tredje indikatorn avser ledamöternas involvering i samhället. Involveringen har definierats som ledamöternas engagemang i olika organisationer. Dessa organisationer utgöres av såväl politiska, fackliga som ekonomiska. Det skall påpekas att involveringsindexet täcker ett vidare fält än enbart regionsamhället på så sätt att involvering avseende vissa organisationer på nationell nivå också

ingår. Dessa är riksdagsledamotskap, styrelseledamot i kommunförbundet på central nivå, styrelseledamot i landstingsförbundet samt styrelseledamotskap på central nivå i fackliga och ekonomiska organisationer. Det innebär att ledamotens organiserade kontakter med ett flertal intressenter i samhällsplaneringen beskrivs av involveringsindexet. Kontakterna kan då tjänstgöra som en kanal både för krav på och för förankring av den regionala utvecklingsplanen. Genom sitt organisationsengagemang har ledamöterna haft möjligheter att diskutera och informera om länsprogrammet. Detta gäller då såväl organisationer inom regionen som organisationer utom regionen. Involveringsindexet bygger på styrelseuppdrag i 19 organisationer. Styrelseledamotskap i någon organisation innebär 1 poäng i involveringsindexet. För de politiska församlingarna, kommun, landsting och riksdag har ledamotskap i fullmäktige, landstinget och riksdag gett 1 poäng, om ledamoten tillika är ledamot i kommunstyrelsen eller FU i landstinget innebär detta ytterligare 1 poäng. Sammanlagt täcker därmed involveringsindexet ledamöternas engagemang i 24 organisationer. Länsvärdet för involveringsindexet är ett medelvärde av de intervjuade planeringsrådsledamöternas organisationsengagemang. Det teoretiska maximivärdet är alltså 24 poäng och minimivärdet 0 poäng. Det empiriska maximivärdet är 4.1, medianvärdet 3.1 och minimivärdet 1.4.

Den fjärde indikatorn i klassificeringen utgörs av ledamöternas aktivitet avseende information och diskussion om länsprogrammet i politiska partier och föreningar/organisationer. I de enkätfrågor som ligger till grund för indikatorn utgjorde svarsalternativen om sådan diskussion/information ägt rum mycket sällan, ganska sällan, ganska ofta och mycket ofta och ingen markering betyder att ingen diskussion/information förekom. Indikatorn består av ett poängindex där ledamöternas svar summerats med en poängberäkning från 0 poäng för ingen diskussion till 4 poäng för att diskussion ägt rum mycket ofta.

Då ett visst antal ledamöter i planeringsrådet inte var medlemmar i något politiskt parti har dessa ledamöter inte besvarat frågor om diskussion/information i politiska partier, utan endast frågan om diskussion i andra organisationer/föreningar. Av det skälet utgör det presenterade länsvärdet i denna indikator ett genom-

Tabell 6.11 Graden av förankring enligt fem indikatorer

	Tjänstemanna- kontakt med lokal nivå	Tjänstemanna- diskussion och informa- tion i fråga om lp	Involverings- index	Ledamöternas diskussion och informa- tion i fråga om lp	Remiss- förfarandets omfattning	Summa
AB	1	0	1	0	1	3
C	1	1	0	0	1	3
D	0	0	1	0	1	2
E	0	1	0	1	1	3
F	0	1	1	0	0	2
G	0	0	0	0	1	1
H	0	1	0	0	0	1
K	0	0	1	0	1	2
L	1	1	1	1	1	5
M	1	1	0	0	1	3
N	0	1	0	1	1	3
O	0	0	0	0	0	0
P	0	0	1	0	0	1
R	0	0	0	1	0	1
S	1	0	1	1	1	4
T	1	0	0	0	1	2
U	0	0	0	0	0	0
W	1	1	0	1	1	4
X	0	0	0	1	1	2
Y	1	1	1	1	1	5
Z	1	1	1	1	1	5
AC	1	0	1	1	1	4
BD	1	1	0	1	0	3

1 = högre värden

0 = lägre värden

snittsvärde av de två frågorna. Det teoretiska maximivärdet är 4 poäng och minimivärdet 0 poäng. Det empiriska maximivärdet 2.8, medianvärdet 2.3 och minimivärdet 1.4.

Den femte indikatorn utgörs av remissförfarandets omfattning i regionen. Indelning i de två grupperna innebär här att en grupp utgöres av de regioner där remisserna omfattade fler organ än vad som angavs i anvisningarna. Den andra gruppen utgöres av övriga regioner.

Som framgått av redovisningen av indikatorerna på förankring, dvs därmed regioninvånarnas och/eller deras representanters möjligheter till påverkan, var dessa möjligheter i varje enskild indikator ungefär lika stor, dvs variationerna i de olika indikatorvärdena är ganska små. Genom summeringen av de fem indikatorerna erhåller vi en förenklad bild av graden av förankring och vi har erhållit en grupp med lägre grad av förankring, 0-2 indexpoäng, och en grupp med högre grad av förankring, 3-5 indexpoäng.

Av tabell 6.11 framgår regionernas uppdelning på grupperna med lägre grad av förankring resp högre grad av förankring.

6.331 Graden av förankring och regiontyp, resp geografisk och politisk struktur

Genom att vi använt oss av ett summaindex har vi erhållit en förenklad bild av graden av förankring av länsprogrammet i olika regioner. I detta avsnitt skall vi analysera sambandet mellan högre grad av förankring - dvs större möjligheter för medborgarna och/eller deras representanter att påverka länsprogrammet - och regiontyp samt sambandet med regionernas geografiska och politiska struktur.

Tabell 6.12 a Grad av förankring och regiontyp (antal regioner med högre grad av förankring)

"rika" regioner	4 (10)	
"inre- periferi" regioner	2 (4)	6 (9)
		"fattiga" regioner

Av tabell 6.12 a framgår att andelen regioner med högre grad av förankring systematiskt tenderar att vara större i regiontyp med relativt sett större regionala problem än i regiontyp med relativt sett mindre regionala problem, dvs störst andel med högre grad av förankring erhållas i "fattiga" regioner och minst i "rika" regioner, medan regionerna i den "inre periferin" har ett mellanläge.

Tabell 6.12 b Grad av förankring och geografisk struktur (antal regioner med högre grad av förankring)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	3 (7)		1 (3)
"icke-koncentrerade" regioner	1 (3)	2 (3)	5 (6)

Som framgår av tabell 6.12 b erhålles inga systematiska samband vid en analys av högre grad av förankring och geografisk struktur. Inom gruppen "icke-koncentrerade" regioner ökar andelen regioner med högre grad av förankring med stigande regionala problem. I analysen av integreringen av ledamöterna i planeringsorganet återfann vi motsvarande fenomen vilket förklarades med att planeringsprocessen blir allt mer komplex i denna typ av regioner.¹⁾

Tabell 6.12 c Grad av förankring och politisk struktur (antal regioner med högre grad av förankring)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	2 (5)		5 (7)
icke-socialistisk politisk struktur	2 (5)	2 (4)	1 (2)

Vad beträffar en analys av sambandet mellan högre grad av förankring och politisk struktur visar denna att något systematiskt sådant inte föreligger.

6.332 Sammanfattning

I detta avsnitt har vi redovisat en indelning av regionerna efter graden av förankring av länsprogrammet. Denna indelning gjordes med hjälp av fem indikatorer nämligen tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala organ, tjänstemännens diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet, ledamöternas organisationsengagemang, ledamöternas diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer och omfattningen av remissförfarandet av det prelimi-

1) Jämför s 151.

nära länsprogrammet. Dessa indikatorer belyser regioninvånarnas och/eller deras representanters möjligheter att påverka länsprogrammet genom olika kontakter med tjänstemännen och ledamöterna i planeringsorganet. En högre grad av förankring antas innebära större möjligheter till påverkan än en lägre grad av förankring. I vår analys fann vi att andelen regioner med högre grad av förankring av länsprogrammet tenderar att systematiskt vara större i regiontyp med relativt sett större regionala problem än i regiontyp med relativt sett mindre sådana.

6.333 Individanalys - tjänstemännen

I summaindexet över graden av förankring av länsprogrammet ingick två indikatorer som belyser tjänstemännens aktivitet i planeringsprocessen, nämligen kontakter med kommuner och andra lokala organ samt diskussions- och informations aktivitet i fråga om länsprogrammet. Vi skall analysera dessa två aktiviteter och fråga dels om några variationer föreligger mellan olika befattningshavare, dels om utbildning i samhällsplanering har någon effekt på de analyserade aktiviteterna. Vad avser kontakterna med kommuner och andra lokala instanser föreligger det en skillnad i kontaktfrekvens mellan planerare och facktjänstemän. Planerare har som grupp ett medianvärde på 2.3 och facktjänstemännen ett medianvärde på 1.0.¹⁾ Detta innebär att planerarna har haft mer kontakter med kommuner och andra lokala organ än facktjänstemännen.

Av planerarna framstår planeringsdirektören som den befattningshavare som mest varit i kontakt med kommunerna. Vi har delat in planerarna efter deras kontaktfrekvens med lokal nivå i tre grupper, låg-, mellan- och högkontaktgrupp. Av planeringsdirektörerna finns 40 % i högkontaktgruppen, medan endast ca 15 % av landssekreterarna/länsråden resp byrådirektörerna finns i denna grupp. Övriga planeringsdirektörer utom en finns i mellankontaktgruppen där ca 30 % av landssekreterarna och ca 75 % av

1) Det teoretiskt möjliga värdet kan variera mellan 0-4, jämför s 160.

byrådirektörerna också finns. Övriga finns i lågkontaktgruppen. En motsvarande uppdelning av facktjänstemännen visar att av länsarbetsdirektörerna, länsbostadsdirektörerna och läns skolinspektörerna finns drygt $1/3$ i högkontaktgruppen, att av naturvårdsdirektörerna, länsarkitekterna och vägdirektörerna finns ungefär hälften i mellankontaktgruppen och att av länsarkitekterna, länsbostadsdirektörerna, läns skolinspektörerna, överlantmätarna och lantbruksdirektörerna finns $1/3$ eller en större andel i lågkontaktgruppen. För överlantmätarna och lantbruksdirektörerna visar materialet att en majoritet av dessa finns i denna grupp.

Vad beträffar kontaktfrekvens och utbildning i samhällsplanering visar materialet att av planerarna i högkontaktgruppen har ca 70 % genomgått sådan utbildning mot ca 40 % i mellankontaktgruppen och endast ca 15 % i lågkontaktgruppen. För facktjänstemännen finns inget motsvarande samband mellan kontaktfrekvens och utbildning i samhällsplanering.

Individanalysen för tjänstemännen omfattar även deras diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet.¹⁾ Medelvärdet för planerarna var 2.1 för denna aktivitet och 0.7 för facktjänstemännen, vilket innebär att planerarna i betydligt större omfattning än facktjänstemännen diskuterade och informerade om länsprogrammet i regionen. Vid analysen av diskussions- och informationsaktivitet och befattningshavare visar materialet att det i störst utsträckning är planeringsdirektörerna som varit aktiva i informationen och diskussionen med organisationer och invånare i regionen. Nästan samtliga planeringsdirektörer har varit aktiva i detta avseende. Däremot har endast ca hälften av landssekreterarna/länsråden varit aktiva i sådan förankring. Av byrådirektörerna har ca 70 % varit aktiva i detta avseende. Materialet visar även ett svagt samband mellan förankringsaktivitet och utbildning i samhällsplanering vilket framgår av att 85 % av dem som genomgått sådan utbildning diskuterat och informerat i fråga om länsprogrammet mot 70 % för de övriga planerarna.

1) Jämför s 160. Teoretiskt kan indexpoängen variera mellan 0-3.

Motsvarande analys av facktjänstemännen visar att några större skillnader mellan dem inte föreligger. Detta innebär att facktjänstemännen generellt sett i liten utsträckning diskuterat och informerat i fråga om länsprogrammet i regionen. En majoritet av facktjänstemännen har också i enkäten svarat nej på de två frågor som utgör grunden för indexberäkningen. Något samband mellan utbildning i samhällsplanering och diskussions- och informationsaktivitet finns inte för facktjänstemännen. Däremot förefaller ett samband finnas mellan sådan aktivitet och facktjänstemännens involvering i det regionala planeringsorganet. En analys visar att de facktjänstemän som har höga kontaktfrekvensvärden (för kontakterna på regional nivå) också har en högre aktivitet vad avser diskussion och information i fråga om länsprogrammet i regionen. Detta framgår av tabell 6.13.

Tabell 6.13 Samband mellan facktjänstemännens involvering i det regionala planeringsorganet och diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet (%) /2 frågor/

		involvering i det regionala planeringsorganet				
		låg	mellan	hög		
diskussions- och informations- aktivitet	fråga 1	ja	2	15	37	
		nej	98	85	63	
			100 (52)	100 (53)	100 (32)	(137)
	fråga 2	ja	19	33	70	
		nej	81	67	30	
			100 (42)	100 (49)	100 (30)	(121)

Individanalysen har visat att även när det gäller kontakter med lokal nivå är planeringsdirektören den befattningshavare som har de flesta kontakterna.

6.334 Individanalys- ledamöterna

Individanalysen av ledamöterna omfattar analyser av två indikatorer från summaindexet om graden av förankring, nämligen involveringsindexet för ledamöterna och ledamöternas aktivitet avseende diskussion och information i fråga om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer. Analysen sker först efter en uppdelning på politiskt parti, därefter skall involveringsindexet användas som bakgrundsvariabel.

Involveringsindexet belyser ledamöternas engagemang i olika organisationer i och utom regionen t ex uppdrag i kommun, landsting styrelseledamotskap i fackföreningar och jordbruksorganisationer.¹⁾

I tabell 6.14 redovisas medelvärdet för ledamöterna uppdelade på politiska partier och gruppen icke-partiengagerade.

Tabell 6.14 Ledamöternas involvering i samhället och partitillhörighet (indexpoäng)

i-p	s	c	fp	m
1.3	3.7	3.9	2.3	2.7

Av tabell 6.14 framgår att ledamöterna från socialdemokraterna och centerpartiet har en högre involvering i samhället än ledamöterna från de övriga partierna. Detta kan förklaras på två sätt dels med att politikerna i dessa två partier faktiskt sett hade högre involvering i samhället, dels med att man inom socialdemokratin och centerpartiet medvetet till planeringsrådet valt ledamöter med en högre involvering i samhället.

¹⁾ För en utförligare beskrivning se s 161.

Den andra indikatorn avsåg ledamöternas aktivitet beträffande diskussion och information om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer. En analys av ledamöterna fördelade på politiska partier framgår av tabell 6.15.

Tabell 6.15 Diskussions- och informationsaktivitet i politiska partier och andra organisationer (indexpoäng)

i-p	s	c	fp	m	totalt
2.3	2.1	2.5	2.0	1.7	2.1

Av tabellen framgår att ledamöterna från centerpartiet hade en något högre aktivitet och moderaterna en något lägre. Ledamöterna från de tre övriga partierna hade ungefär samma aktivitet. Generellt sett är variationerna mellan ledamöterna från de olika partierna ganska små. Vid en analys av diskussion och information i enbart politiska partier är mönstret detsamma som redovisas i tabell 6.15.¹⁾ Vad beträffar motsvarande diskussion i andra organisationer är även i detta fall ledamöterna från centerpartiet de som varit mest aktiva.²⁾ Även de icke-partiengagerade ledamöterna har relativt sett högre värden. Moderater och folkpartiledamöter har låga värden för diskussion och information i fråga om länsprogrammet i andra organisationer medan socialdemokraterna uppvisar medelvärden.

Vi skall även använda oss av involveringsindexet som bakgrundsvariabel i individanalysen. Frågan är då om varierande involvering i samhället hos ledamöterna leder till varierande aktivitet. Ledamöterna har delats in i två grupper, en grupp benämnd lägre involverade, vilket definierats som 0-3 poäng i involveringsindexet, och en grupp benämnd högre involverade, definierat som 4-7 poäng i involveringsindexet.³⁾ Vi har även delat in ledamöterna i två grupper med avseende på aktivitet i diskussion och in-

1) Beckman 1973 s 31 f.

2) Beckman 1973 s 33 f.

3) Variationen i poäng i involveringsindex är bland ledamöterna 0-7 poäng.

formation i fråga om länsprogrammet, en grupp med lägre aktivitet (0-3 poäng) och en grupp med högre aktivitet (4-8 poäng).¹⁾ Analysen presenteras i tabell 6.16.

Tabell 6.16 Involveringsindex och diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer (%)

		involveringsindex		
		lägre värden 0-3 poäng	högre värden 4-7 poäng	
diskussions- och informations- aktivitet	lägre värden 0-3 poäng	51	28	
	högre värden 4-8 poäng	49	72	
		100 (101)	100 (58)	(159)

Av tabell 6.16 framgår att en högre involvering i samhället innebär en högre aktivitet. Vi skall även undersöka om variationen i involvering hos ledamöterna leder till variation vad beträffar aktiviteten i planeringsrådets arbete med länsprogrammet. De sistnämnda utgjorde en av indikatorerna på ledamöternas integrering i planeringsrådet.¹⁾ Vi har i denna analys delat in ledamöterna i en grupp som var aktiv i alla planeringsprocessens tre analytiska faser och en grupp där ledamöterna inte var aktiva i alla faserna. Analysen presenteras i tabell 6.17.

¹⁾ Variationen i poäng bland ledamöterna i detta index är 0-8 poäng.

Tabell 6.17 Involveringsindex och aktivitet i planeringsrådet (%)

		involveringsindex		
		lägre värden 0-3 p	högre värden 4-7 p	
aktivitet i planerings- rådet	lägre	73	52	
	högre	27	48	
		100 (101)	100 (58)	(159)

Tabell 6.17 visar att ledamöter med lägre värden på involveringsindex inte varit aktiva i planeringsrådet i alla planeringsprocessens faser. Detta är däremot i högre grad fallet för ledamöter med höga värden på involveringsindexet. Tabellen uttrycker alltså en tendens till att ledamöter med högre involvering även i denna typ av aktivitet uppvisar en högre aktivitet.

6.34 Sammanfattning

I detta avsnitt har förankringen av länsprogrammet i regionen analyserats. Vi fann att en jämförelse mellan anvisningar och faktisk förankring visar en god överensstämmelse. De avvikelser från anvisningarna som kunnat iakttagas innebär i förhållande till anvisningarna en utvidgad förankring av länsprogrammet.

Vi har redovisat en indelning av regionerna efter grad av förankring av länsprogrammet. Denna indelning gjordes med hjälp av fem indikatorer, nämligen tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala organ, tjänstemännens diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet, ledamöternas organisationsengagemang, ledamöternas diskussions- och informations aktivitet i fråga om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer och omfattningen av remissförfarandet av det preliminära länsprogrammet. Dessa indikatorer belyser regioninvånarnas och/eller deras representanters möjligheter att påverka länspro-

grammet genom olika kontakter med tjänstemännen och ledamöterna i planeringsorganet. En högre grad av förankring antas innebära större möjligheter till påverkan än en lägre grad av förankring. I vår analys fann vi att andelen regioner med högre grad av förankring av länsprogrammet tenderar att systematiskt vara större i regiontyp med relativt sett större regionala problem än i regiontyp med relativt sett mindre sådana.

Individanalysen av tjänstemännen visade att planerarna hade fler kontakter med kommunerna än facktjänstemännen i arbetet med länsprogrammet och att detta förhållande även gäller deltagande i diskussion och information i fråga om länsprogrammet i regionen. Vi fann också att de facktjänstemän som relativt sett var högre involverade i länsprogramarbetet i större utsträckning än övriga facktjänstemän deltog i sådana diskussioner i fråga om länsprogrammet. Den befattningshavare som varit aktivast i förankringen var planeringsdirektören. Individanalysen för ledamöterna visade att organisationsengagemanget för socialdemokrater och centerpartister var högre än för ledamöterna från de övriga partierna. Vidare framstår centerpartiledamöterna som något mer aktiva och moderaterna som något mindre aktiva i diskussion och information i fråga om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer. Vidare fann vi att en högre involvering i samhället, dvs högre organisationsengagemang, tycks leda till en högre aktivitet i fråga om förankring.

6.4 PLANBESLUTET

I detta avsnitt analyseras det regionala planeringsorganets beslut om den regionala utvecklingsplanen. Analysen omfattar två typer av beslut. För det första planeringsrådets ställningstagande till det preliminära länsprogrammet. För det andra den nya länsstyrelsens, dvs lekmanstyrelsens beslut om det definitiva länsprogrammet.¹⁾ I de län där planeringsrådet tagit ställning till det definitiva länsprogrammet hade lekmanstyrelsen att yttra sig över och eventuellt ändra planeringsrådets beslut.²⁾ I analysen beskrivs graden av enighet i beslutet och de meningsmotsättningar i planeringsrådet och lekmanstyrelsen som tagit sig uttryck i form av voteringar, reservationer och särskilda yttranden. Materialet för analysen är planeringsrådets och lekmanstyrelsens protokoll.

6.41 Beslutet i planeringsrådet

Det utmärkande draget i planeringsrådets ställningstagande till länsprogrammet är en mycket hög grad av enighet. Av 22 beslut om den regionala utvecklingsplanen återfinns endast meningsmotsättningar i form av votering och reservation i tre län.³⁾

Samtliga dessa meningsmotsättningar avser vissa specifika punkter i länsprogrammet. Två gäller den regionalpolitiska prioriteringen av bostadsbyggandet i länen.⁴⁾ Båda minoritetsförslagen går ut på att vissa kommuner i planen erhållit en "felaktig" ram för bostadsbyggandet. Den tredje reservationen avser länsprogrammets förslag till utformning av den framtida trafikpolitiken. Reservanten delar inte majoritetens uppfattning att trafikpolitiken bör grundas på samhällsekonomiska principer.⁵⁾

Dessa tre punkter där manifesterade meningsmotsättningar förelåg utgör en liten del av det totala innehållet i den regionala utvecklingsplanen. Man kan alltså hävda att de olika kompromissfräm-

1) Den partiella omorganisationen av länsstyrelsen skedde 1971-07-01. Effekterna av denna analyseras i delprojekt A, Hagström.

2) Inrikesdepartementets skrivelse 1971-11-19.

3) Planeringsrådet tog ej ställning till länsprogrammet i ett län.

4) Se protokoll O 1971-05-05; T 1971-01-18.

5) Se protokoll W 1971-01-25.

jande faktorerna i den politiska processen, i stort sett har fungerat. En sådan slutsats förefaller än mer riktig om man tar hänsyn till dels den regionala utvecklingsplanens totala innehåll, dels att planeringsrådets ställningstagande ofta skett genom två eller flera delbeslut. Det skall också påpekas att minoriteterna utgjordes i de två första fallen av folkpartiledamöter och i det tredje av en icke-partiengagerad ledamot. Totalt sett rådde alltså en mycket stor enighet i planeringsrådet om innehållet i förslagen till den regionala utvecklingsplanen.

Detta fenomen skulle kunna förklaras av att planeringsrådet var endast ett rådgivande organ. Vidare av att länsprogrammet skulle remissbehandlas i regionen. Detta faktum kan ha inneburit att ledamöterna i planeringsrådet varit obenägna att binda sig för ett alternativförslag i länsprogrammet i detta skede av planeringen. Men å andra sidan innebär ett alternativförslag att remissinstanserna i länet gavs möjligheter att yttra sig över alternativet. På så sätt fanns möjligheter att alternativförslaget skulle få stöd av remissinstanserna. Därmed skulle alternativet ha en större möjlighet att accepteras som det regionala planeringsorganets beslut.

Ledamöternas förslag vad avser planinnehållet framfördes i stor utsträckning inom ramen för planeringsrådets arbete.¹⁾ Generellt sett menar ledamöterna att deras framförda förslag delvis eller i stor utsträckning tillgodosetts i länsprogrammet.²⁾ Detta faktum innebär ytterligare ett skäl till den stora grad av enighet som rådde i planeringsrådet om den regionala utvecklingsplanen.

6.42 Beslutet i länsstyrelsens lekmannastyrelse

Det regionala planeringsorganets slutliga beslut om den regionala utvecklingsplanen fattades i den omorganiserade länsstyrelsens lekmannastyrelse med undantag för två län. I dessa län hade dock

1) Se Beckman 1973 s 23 f.

2) Se Beckman 1973 s 27 f.

lekmanastyrelsen möjlighet att ändra planeringsrådets beslut genom att lekmanastyrelsen skulle yttra sig över länsprogrammet. För dessa två län har detta ställningstagande analyserats tillsammans med de övriga 21 planeringsorganens slutliga beslut om länsprogrammet.

Även i lekmanastyrelsen fattades beslutet om länsprogrammet i de flesta fall genom ett antal delbeslut. Analysen visar att enigheten i lekmanastyrelsen är mindre än vad den var i planeringsrådet. I 12 av 23 län redovisar protokollen meningsmotsättningar i form av voteringar, reservationer och särskilt yttrande.¹⁾ Sammanlagt gällde meningsmotsättningarna 15 punkter i länsprogrammet. Av sakområdena är befolkningsramarna den punkt som orsakat flest meningsmotsättningar, fem stycken. Förslagen om förändringar avser i första hand enskilda kommunblocks befolkningsramar men även förändring i länets totala befolkningsram. Av de övriga tio meningsmotsättningarna gäller tre s k yttranden av mer principiell natur i vilka länsprogrammet kritiseras och två utgöres av ortsklassificeringen. De övriga fem meningsmotsättningarna avser specifika sakfrågor, nämligen bostadsbyggnadsramarna för länet, byggandet av länsflygplats, prioritering av orter i inlandet, de sysselsättningsskapande åtgärderna och skolutbyggnaden i länet.²⁾

Minoriteten i de 15 punkterna omfattade 23 ledamöter och 1 tjänsteman. Av de 23 ledamöterna är 13 centerpartister, fyra socialdemokrater, två folkpartister, två icke-partiengagerade, en moderat, och en landshövding. Tillsammans med landshövdingen reserverade sig den föredragande tjänstemannen, planeringsdirektören och en socialdemokratisk ledamot.

1) Protokoll AB 1971-08-30, E 1971-08-27, G 1971-08-23, H 1971-08-09, L 1971-08-10, M 1971-08-23, S 1971-08-20, T 1971-11-05, X 1971-09-07 och 1971-11-08, Y 1971-08-27, Z 1971-08-30, AC 1971-11-03 och 1971-11-05.

2) Man kan ställa sig frågan om dessa meningsmotsättningar utgöres av s k "bypolitik". Materialet är dock för litet för att genomföra en analys av detta. Lekmanastyrelsen i sin helhet analyseras bl a med avseende på ledamöternas ställningstagande i inomregionala frågor i delprojekt A, Hagström.

De 13 centerpartiledamöternas mening angående länsprogrammet kan generellt beskrivas som att man i högre grad borde sprida de regionalpolitiska insatserna i länen än vad som förslogs i länsprogrammen.¹⁾ Detta innebär att centerpartiets nationella politiska handlingslinje i regionalpolitiken i viss mån "slog igenom". Som tidigare konstaterats var detta inte fallet vid planeringsrådets ställningstagande till det preliminära länsprogrammet. Centerpartiledamöternas skilda agerande i lekmanastyrelse och planeringsråd kan förklaras av att lekmanastyrelsen var ett beslutande organ medan planeringsrådet endast var ett rådgivande.

Detta fenomen, att nationellt partiskiljande frågor även blir partiskiljande i länsstyrelsens lekmanastyrelse, uppfattas av landshövdingarna som närmast ett generellt fenomen.²⁾

6.43 Jämförelse med andra undersökningar

Vi har konstaterat att enigheten i planeringsrådet om länsprogram 70 var mycket stor. Vid lekmanastyrelsens ställningstagande var däremot enigheten mindre. I ungefär hälften av länen återfinns manifesterade meningsmotsättningar på någon eller några punkter av innehållet. Vid en jämförelse med andra undersökningar om beslutsfattande i politiska organ är "konfliktfrekvensen" hög. Så redovisas i en undersökning om beslutsprocessen av den primärkommunala fysiska planeringen en motsvarande "konfliktfrekvens" på endast 1/5 av de undersökta fallen.³⁾ För en jämförelse skall landstings- och primärkommunens beslutsfattande kring budgeten också redovisas. Budgetbeslutet är ett styrande beslut och liknar i viss utsträckning därför planbeslut. I genomsnitt leder budgetbehandlingen i landstingen till manifesterade meningsmotsättningar i 17 % av fallen.⁴⁾ För enstaka år redovisar

1) Konkret tar sig detta uttryck i förslag om höjda befolkningsramar för vissa stagnerande eller tillbakagående kommunblock, förslag om prioritering av alla orter i inlandet, klassificering av alla kommunblock som regionala tillväxtcentra inom delar av länet som ingår i stödområdet etc.

2) Enligt landshövdingeintervjuerna.

3) Häggroth 1972 s 120.

4) Johansson 1976 s 105.

samma undersökning "konfliktfrekvenser" på motsvarande nivå som erhållits i beslutet om länsprogrammet.¹⁾ Primärkommunerna uppvisar "konfliktfrekvenser" på mellan 1/4 och 1/3 av de undersökta fallen.²⁾

Materialet tyder på att beslutet om den regionala utvecklingsplanen i lekmanastyrelsen var ett beslut med ganska hög "konfliktfrekvens". Det skall påpekas att detta konstaterande gäller en typ av beslut i lekmanastyrelsen och att det inte kan ligga till grund för ett omdöme om beslutsprocessen i lekmanastyrelsen.³⁾ Tar man däremot hänsyn till länsprogrammets totala innehåll och att beslutet gjordes i form av ett antal delbeslut, framstår enigheten kring länsprogrammet som större än motsättningarna. Även i lekmanastyrelsens beslut om länsprogrammet kan man hävda att den politiska processens kompromissfrämjande faktorer i stort sett har fungerat trots det relativt höga antalet markerade meningsmotsättningar.

6.44 Sammanfattning

Beslutet i det regionala planeringsorganet om länsprogram 70 är ett förslag till regeringen om vad en regional utvecklingsplan för regionen bör innehålla.

Vi har konstaterat att det i stort sett råder enighet i det regionala planeringsorganet om länsprogrammets innehåll. Vi fann också att det förelåg en högre grad av meningsmotsättningar om länsprogrammet i den beslutande lekmanastyrelsen än vad som var fallet i det rådgivande planeringsrådet. Vi antar det kan förklaras av de två förtroendemannaorganens olika roller i planeringsorganet.

1) Johansson 1976 s 86; år 1967 32 %, år 1972 59 %.

2) Myhlback 1969 samt efter Johansson 1976 s 106.

3) Beslutsprocessen i lekmanastyrelsen analyseras i delprojekt A, Hagström.

6.5 SAMMANFATTNING

I detta kapitel har vi undersökt om det föreligger några systematiska variationer i planeringsprocessen som kan relateras till regionernas socio-ekonomiska struktur (regiontyp) och om ytterligare systematiska variationer erhålles vid en motsvarande analys av regionernas geografiska och politiska struktur.

Resultaten skall nu sammanfattningsvis redovisas och diskuteras. Detta sker i tre avsnitt, nämligen variationen i planeringsprocess, ledamöternas integrering och graden av förankring av länsprogrammet samt individanalys.

6.51 Variationen i planeringsprocessen

I kapitlet har vi presenterat ett antal mått på olika aktiviteter som ingått i arbetet med den regionala utvecklingsplanen. För att få ett systematiskt svar på frågan om variationen i planeringsprocessen kan relateras till regiontyp respektive geografisk och politisk struktur har vi analyserat dessa aktiviteters samband med regiontyp och regiongrupper. Detta har skett på så sätt att vi skapat ett summaindex för aktivitet i planeringsprocessen. För varje aktivitetsvariabel har den regiontyp som erhållit högst värde fått 3 poäng, näst högst 2 poäng och lägst värde 1 poäng. Om alla regiontyper haft samma värden på en variabel erhålls 1 poäng. Det teoretiska maximivärdet är 24 poäng och minimivärdet 8 poäng. För att variation skall sägas föreligga har 10 % av medianvärdet för resp variabel använts som gränsvärde dvs att avvikelserna måste vara 10 % eller större för att en skillnad skall föreligga. Redovisningen av variationer i planeringsprocess och regiontyp görs i tabell 6.18.

Tabell 6.12 Aktivitet i planeri qsprocessen och regiontyp

Variabel	Poängindex enligt rangordning av variabelvärde i "rika", "inre periferi" och "fattiga" regioner		
	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
1. tjänstemännens informationskontakter nationell nivå (s 141)	1	1	1
2. tjänstemännens möjlighet till påverkan på nationell nivå (s 122)	1.5	3	1.5
3. tjänstemännens informationskontakter på regional nivå (s 123)	1.5	3	1.5
4. "informella" kontakter mellan ledamöter och tjänstemän (s 147)	1	3	2
5. ledamöternas aktivitet i planeringsrådet (s 148)	1	1	1
6. tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala organ (s 159)	1	1	1
7. tjänstemännens diskussions- och in- formationsaktivitet ifråga om läns- programmet (s 160)	1	2	3
8. ledamöternas diskussions- och informa- tions aktivitet i fråga om länsprogrammet (s 161)	1	2.5	2.5
	9	16.5	13.5

Förklaring: 1 = lägst värde på en variabel eller att samtliga har samma värden
2 = näst högst värde i en variabel
3 = högst värde i en variabel

Av tabellen finner vi att värdet för de "rika" regionerna är nästan detsamma som det teoretiska minimivärdet i det konstruerade summa-indexet. Detta innebär att i de "rika" regionerna var aktiviteten i arbetet med länsprogrammet lägre än i övriga regionstyper. Av dessa uppvisar den "inre periferin" ett högre värde än de "fattiga" regionerna. Materialet tyder alltså på att omfattningen av de regionalpolitiska planeringsproblemen, vilka uppfattas som störst i de "fattiga" regionerna, och aktivitet i planeringen inte direkt

samvarierar. Vi finner nämligen att regionerna i den "inre periferin" vilka karakteriseras av "positiva" förändringar och låga värden på tillståndet i variablerna för den socio-ekonomiska strukturen tenderar att uppvisa högre aktivitetsvärden än övriga regiontyper. En förklaring till detta resultatet skulle kunna vara att det regionala planeringsorganet i den "inre periferin" till övriga enheter i det politiska systemet fört fram att den "inre periferin" hade regionala problem i en utsträckning som tidigare inte hade uppmärksammats. Trots de "positiva" förändringarna hade man i denna regiontyp nästan samma låga värde på tillgången på kvalificerad service som i de "fattiga" regionerna och ett näringsliv som var starkt beroende av utvecklingen inom en sektor nämligen jordbruket.¹⁾ Det är möjligt att planeringsproblemen i den "inre periferin" hos övriga aktörer i det politiska systemet "kommit i kläm" mellan de mer uppmärksammade planeringsproblemen för storstadsregionerna och glesbygds- och avfolkningsregionerna.

Att de "fattiga" regionerna uppvisar högre värden på aktiviteten i planeringen än de "rika" kan troligen förklaras av planeringens karaktär. Denna var inriktad på regionalpolitiska problem, vilket uppfattades som mer aktuellt för "fattiga" regionerna än för "rika". Behoven av en regionalpolitisk planering och därmed även motivationen för att vara aktiv i denna kan antagas vara större i de "fattiga" regionerna än i de "rika".

Vi skall också undersöka om variationerna i den geografiska strukturen kan relateras till variationer i aktivitet i planeringen. Detta görs i tabell 6.19, där vi också redovisar effekten av den socio-ekonomiska strukturen vid konstanthållning för den geografiska strukturen. Detta innebär att tabell 6.19 svarar på två frågor dels effekten av geografisk struktur vid en konstant socio-ekonomisk sådan, dels effekten av socio-ekonomisk struktur vid en konstant geografisk struktur.

1) Jämför s 92 f.

Tabell 6.19 Aktivitet i planeringen och effekt av geografisk struktur resp effekt av socio-ekonomisk struktur

- a) Skillnad i variabelvärde mellan "koncentrerade" och "icke-koncentrerade regioner"
 b) Skillnad i variabelvärde mellan "rika" och "fattiga" regioner i koncentrerade regioner
 c) Poängindex enligt rangordning av skillnaderna i variabelvärde mellan "rika", "inre perifer" och "fattiga" regioner i "icke-koncentrerade regioner"

	a		b		c	
	"rika"	"fattiga"		"rika"	"inre periferi"	"fattiga"
1. tjänstemännens informationskontakter med nationell nivå (s 121)	0	0	0	2.5	2.5	1
2. tjänstemännens möjlighet till påverkan på nationell nivå (s 122)	0	-	+	1.5	3	1.5
3. tjänstemännens informationskontakter på regional nivå (s 123)	-	0	-	1.5	3	1.5
4. "informella" kontakter mellan ledamöter och tjänstemän (s 147)	0	+	+	1	3	2
5. ledamöternas aktivitet i planeringsrådet (s 148)	0	+	0	1	1	1
6. tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala organ (s 159)	0	+	0	1.5	1.5	3
7. tjänstemännens diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet (s 160)	-	+	0	1	2.5	2.5
8. ledamöternas diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet (s 161)	+	0	+	1.5	3	1.5
	1+ 2-	4+ 1-	3+ 1-	11.5	19.5	14.0

Förklaring: + betecknar att värdet för "icke-koncentrerade" regioner resp "fattiga" regioner är större än värdet för koncentrerade regioner resp "rika" regioner.
 + = variabelvärdet är högre i "icke-koncentrerade" resp "fattiga" regioner
 - = variabelvärdet är högre i "koncentrerade" resp "rika" regioner
 0 = ingen skillnad föreligger i variabelvärde
 Poängberäkningen i tabellen är densamma som i tabell 6.18.

Som framgår av tabell 6.19 kan inte materialet sägas visa något samband mellan geografisk struktur och variationen i planeringsprocessen. I fråga om effekten av geografisk struktur finner vi att av 16 fall visar fem en tendens till högre aktivitet i "icke-koncentrerade" regioner. Fyra av dessa fall återfinns i de fattiga regionerna. Av de 16 fallen visar tre en tendens till att aktiviteten i planeringen är högre i de "koncentrerade" regionerna. För de övriga åtta variablerna är variationerna så små att någon tendens inte kan sägas föreligga. Vi kan alltså konstatera att det inte finns någon systematisk effekt av den geografiska strukturen vad avser aktiviteten i den regionala utvecklingsplaneringen.

I tabell 6.19 finns också redovisat effekten av socio-ekonomisk struktur vid konstant geografisk struktur. För koncentrerade regioner finner vi då att av de åtta fallen visar tre att aktiviteten var högre i de "fattiga" regionerna och en att aktiviteten var högre i de "rika" regionerna. I de övriga fyra fallen erhålles inga skillnader mellan "rika" och "fattiga" regioner. Vi kan alltså inte heller här finna något systematiskt samband mellan aktivitet i planeringen och socio-ekonomisk struktur.

För de "icke-koncentrerade" regionerna har vi gjort samma summa-indexberäkning som i tabell 6.18. Materialet visar även i detta fall en tendens till att aktiviteten är högre i den "inre periferin" och lägre i de "rika" regionerna medan de "fattiga" regionerna har ett poängvärde som innebär en aktivitet i planeringen mittemellan de två regiongrupperna.

Den tredje analysen gäller om variation i politisk struktur kan relateras till variation i aktivitet i planeringen. Analysen genomförs på samma sätt som de två föregående och presenteras i tabell 6.20. Som tidigare påpekats är antalet regioner i regiongruppen "fattiga"/icke-socialistiska endast två och därför är analysmöjligheterna reducerade. Vi har därför endast gjort en jämförelse mellan "rika"/icke-socialistiska regioner och "inre periferi" regioner.

Av tabell 6.20 framgår att någon systematisk variation i plane-

ringsprocessen, som kan relateras till variation i politisk struktur inte föreligger. För de åtta fallen visar materialet i de "rika" regionerna att aktiviteten i planeringen i tre fall är högre i socialistiska regioner och i två fall i icke-socialistiska regioner.

Tabell 6.20 Aktivitet i planeringen och effekt av politisk struktur resp socio-ekonomisk struktur

- a) Skillnad i variabelvärde mellan socialistiska och icke-socialistiska regioner i "rika" regioner
- b) Skillnad i variabelvärde mellan "rika" och "fattiga" regioner i socialistiska regioner
- c) Skillnad i variabelvärde mellan "rika" och "inre periferi" regioner i icke-socialistiska regioner

	a	b	c
1. tjänstemännens informationskontakter med nationell nivå (s 121)	0	0	0
2. tjänstemännens möjlighet till påverkan på nationell nivå (s 122)	-	+	+
3. tjänstemännens informationskontakter på regional nivå (s 133)	+	0	0
4. "informella" kontakter mellan ledamöter och tjänstemän (s 147)	0	+	+
5. ledamöternas aktivitet i planeringsrådet (s 148)	+	+	0
6. tjänstemännens kontakter med kommuner och andra lokala organ (s 159)	0	0	0
7. tjänstemännens diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet (s 160)	-	+	+
8. ledamöternas diskussions- och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet (s 161)	-	0	+
	2+ 3-	4+	4+

Förklaring: + = variabelvärdet är högre i icke-socialistiska resp "fattiga" regioner
 - = variabelvärdet är högre i socialistiska resp "rika" regioner
 0 = ingen skillnad föreligger i variabelvärdet

I de övriga tre fallen visar materialet inga tendenser. För effekten av socio-ekonomisk struktur vid konstant politisk struktur finns en tendens till att aktiviteten i planeringen är högre i "fattiga"/socialistiska regioner än i "rika"/socialistiska. För de icke-socialistiska regionerna visar materialet att aktiviteten tenderar att vara högre i "inre-periferin" än i de "rika" regionerna.

I våra tre sammanfattande analyser av variationen i planeringsprocessen har vi funnit en tendens till högre värden på aktiviteten i planeringen i den "inre periferin". Vi har tidigare redovisat dessa regioners särprägel vad avser den socio-ekonomiska strukturen. Vi har också redovisat deras särprägel vad avser politisk struktur. Regionerna i den "inre periferin" karakteriseras av att centerpartiet är överrepresenterat i dessa regioner. Vi ställde därför tidigare frågan om värdena i denna cell systematiskt skiljde sig från värdena i de övriga cellerna. Förklaringen skulle då vara centerpartiets påverkan på den regionala utvecklingsplaneringen.¹⁾

Av analysresultaten framgår att det finns en tendens till att aktiviteten är högre i den "inre periferin" än i övriga regioner. På samma sätt har individanalyserna för ledamöterna visat att centerpartiledamöter uppvisar högre värden än ledamöterna från de övriga partierna.²⁾ Våra analyser pekar alltså på att effekten av ett starkt centerparti tycks innebära en högre aktivitet i den regionala utvecklingsplaneringen. Vi har tidigare förklarat detta fenomen med centerpartiets regionalpolitiska handlingslinje, som skiljer sig från de övriga politiska partierna. Vi kan alltså konstatera att den politiska strukturen efter den traditionella höger-vänster skalan socialister/icke-socialister inte leder till några variationer i aktivitet i den regionala utvecklingsplaneringen. Däremot tycks en indelning av den politiska strukturen efter "decentraliseringsskalan" innebära en tendens till att aktiviteten i den regionala utvecklingsplaneringen är högre i regioner med starkt centerparti än i övriga regiongrupper.

1) Jämför s 108.

2) En kontroll visar att detta förhållande kvarstår om de centerpartistiska ledamöterna från länen i den "inre periferin" räknas bort i analysen. I forskningsprojektets två övriga delprojekt har den högre centerpartiaktiviteten också konstaterats, se Hagström 1973 s 16 och Magnusson 1976 s 21 f.

Regiontypsindelningen innebär dessutom en indelning av regionerna efter storlek. De "rika" regionerna representerar en regiontyp med stor folkmängd, liten yta och hög befolkningstäthet, regionerna i den "inre periferin" har liten folkmängd, liten yta och relativt hög befolkningstäthet, samt de "fattiga" regionerna är en regiontyp med relativt sett liten folkmängd, stor yta och låg befolkningstäthet.

En tolkning av analysen av planeringsprocessen skulle då vara att aktiviteten i planeringen tenderar att vara högre i befolkningstäta, till ytan små regioner, något lägre i stora regioner med låg befolkningstäthet och ännu lägre i till ytan små befolkningstäta regioner men med absolut sett stor befolkning.¹⁾

Vi har funnit tre möjliga tolkningar till den erhållna tendensen av högre aktivitet i planeringen för regioner i den "inre periferin". Den ena är att regiontypen med en socio-ekonomisk struktur karakteriserad av "positiva" förändringar och låga värden på tillståndsvariablerna leder till en högre aktivitet. Denna skulle då förklaras av behovet av att för andra aktörer i det politiska systemet klarlägga att länen i den "inre periferin" hade betydande regionala problem.

Den andra tolkningen är att centerpartiet är överrepresenterat i dessa regioner och detta partis styrka har den effekten på aktivitet i planeringen att värdena erhåller en tendens att systematiskt bli högre. Förklaringen till detta skulle då vara att centerpartiets regionalpolitiska handlingslinje leder till en högre aktivitet i den regionala utvecklingsplaneringen.

Den tredje tolkningen är att regionerna i den "inre periferin" är små till ytan, har en liten folkmängd och är befolkningstäta. Ett sådant förhållande skulle då innebära att det är lättare att komma

1) Denna tolkning av vår analys kan ses som en parallell till Kommunalforskningsgruppens resultat om kunskap om den kommunalpolitiska processen, se Birgersson-Forsell-Odmark-Strömberg-Örtendahl 1970 s 203 f.

i kontakt med olika aktörer i det regionala planeringsorganet, att personkännedomen är större än i andra regioner eller för att uttrycka det mer generellt att kommunikationsmöjligheterna i sådan region är bättre än i andra regioner.

I detta sammanhang kan vi inte avgöra vilken tolkning som har högst förklaringsvärde. Det mest sannolika är att kombinationen av de olika tolkningsfaktorerna bäst "förklarar" det erhållna resultatet.

På motsvarande sätt skulle man då kunna förklara aktiviteten i planeringen i de "fattiga" regionerna med att behovet av planeringen är stort, vilket antas leda till en hög motivation i planering. Detta i sin tur leder till högre värden på aktivitet i planeringen. Att aktivitetsvärdena inte blir fullt så höga som i den "inre periferin" skulle då bero på dels regionernas ytstorlek och låga befolkningstäthet dvs allmänt sett sämre kommunikationsmöjligheter och dels på att centerpartiet i denna regionstyp inte hade speciellt stora möjligheter att påverka planeringen.

För regionstypen "rika" regioner finner vi då på samma sätt att den socio-ekonomiska strukturen innebär att behovet av och motivationen för regional utvecklingsplanering inte upplevs som speciellt stort, att regionerna stora folkmängd och höga befolkningsstäthet allmänt sett medför sämre kommunikationsmöjligheter samt att centerpartiets styrka var sådan att det inte hade speciellt stora möjligheter att påverka planeringen.

Vi har ovan diskuterat de tendenser till variation som erhållits i analyserna av aktivitet i planeringen. Av analysen framgår dock att det är lika ofta förekommande att strukturvariablerna inte visar några variationer som att de visar variationer. Planeringsprocessen i den regionala utvecklingsplaneringen kännetecknas av att likheterna mellan regiontyperna trots allt är förhållandevis stora. Detsamma gäller för regiongrupperna. Detta förhållande skulle kunna förklaras av två fenomen nämligen förekomsten av en i stort sett konstant relativ autonomi för de regionala plane-

ringsorganen och förekomsten av en i stort sett konstant organisationsstruktur.

I avsnitt 6.1 konstaterade vi att den relativa autonomin inte varierade i de olika regiontyperna eller regiongrupperna. Vi fann att man på den regionala nivån uppfattade handlingsfriheten i planeringen som ganska stor. Vi fann också att man följt anvisningarna. Generellt sett har man ganska ofta varit i kontakt med inrikesdepartementet, vilket var det på nationell nivå ansvariga organet för den regionala utvecklingsplaneringen. På så sätt återfördes erfarenheterna av den regionala utvecklingsplaneringen till nationell nivå. Vidare fann vi att samtliga planeringsdirektörer utom en deltagit i de förberedande diskussioner där utformningen av och anvisningarna till länsprogrammet behandlades.

Den andra faktorn var att organisationsstrukturen i det regionala planeringsorganet i stort sett var densamma i de olika regionerna. Vi fann i vår analys att tjänstemännens kontaktprofil i stort sett var densamma i de olika regionerna och att det regionala planeringsorganets materiella resurser och kunskap inte varierade i någon större omfattning. Däremot visade det sig att ledamöternas integrering i planeringsorganet i viss mån var olika i de olika regiontyperna och regiongrupperna. I analysen av ledamöternas integrering i planeringsorganet presenterade vi en variabel som beskrev om det regionala planeringsorganet hade arbetat med en arbetsgrupp för länsprogrammet där ledamöter i planeringsrådet deltagit. Förekomst av en sådan arbetsgrupp utgör den enda klara skillnaden i de regionala planeringsorganens organisationsstruktur. En analys av aktivitet i planeringen och effekt av förekomst av arbetsgrupp visar att några systematiska variationer inte erhålles i planeringsaktivitet.

Vi har funnit i vår analys av aktiviteten i planeringen att likformigheten i agerande är ett mer framträdande drag än olikheten. Två antaganden som kan "förklara" detta fenomen har presenterats. Det ena är att de regionala planeringsorganens relativa autonomi inte varierade och att man på regional nivå i stort sett följt anvisningarna till länsprogrammet. Denna uppfattning att överensstämmelsen mellan anvisningar och faktisk planeringsprocess är god delas av planerarna i det regionala planeringsorganet. På en

fråga svarade 4/5 av planerarna att anvisningar och faktisk uppläggning av planeringsarbetet överensstämde.

Det andra antagandet är att organisationsutformningen på regional nivå är så likartad att den tenderar att ge en likartad planeringsprocess.¹⁾ I analysen har vi också konstaterat att informationsinsamlingen till planeringen i stort sett är densamma i de olika regiongrupperna. De små variationer som erhållits avser i vilken utsträckning man utnyttjat andra organisationer t ex universitet och forskningsinstitutioner för denna informationsinsamling. Av materialet framgår att man i "rika" och "fattiga" regioner i större omfattning än i "inre periferin" utnyttjat andra organisationer för informationsinsamling till länsprogrammet.

Den sista fasen i beslutsprocessen på regional nivå är beslutsfasen. Vi fann i vår analys att enigheten kring länsprogrammet var mycket stor i planeringsrådet. Endast tre reservationer på tre specifika punkter avgavs av ledamöterna. Däremot fanns meningsmotsättningar i 12 av 23 län då lekmanstyrelserna fattade beslut om länsprogrammet i länsstyrelsen. Detta resultat tyder på en relativt hög konfliktfrekvens.²⁾ Tog man dock hänsyn till vilka punkter i länsprogrammet reservationerna gällde kunde vi konstatera att enigheten kring den regionala utvecklingsplanen trots den höga konfliktfrekvensen var ganska stor. Den politiska processens kompromissfrämjande faktor har i stort sett fungerat vad avser beslutsprocessen om länsprogram 70.

6.52 Ledamöternas integrering och graden av förankring av länsprogrammet

Vi har tidigare presenterat två mått som redovisar möjligheterna för regioninvånarna och/eller deras representanter att påverka

1) I andra undersökningar har visats att organisationsstrukturens utformning har en viss betydelse för variationen i beslutsprocessen. Se t ex Johansson 1976 s 90 f.

2) Som jämförelse kan nämnas att konfliktfrekvensen i lekmanstyrelsen under mandatperioden 1970-73 uppgår till ca 5 % av alla ärenden. Muntlig uppgift från B Hagström.

länsprogrammet. Vi kallade dessa två mått för integrering av ledamöterna i planeringsorganet och graden av förankring av länsprogrammet. Vi fann att både integrering av ledamöterna och graden av förankring av länsprogrammet tenderade att systematiskt variera på så sätt att det förelåg högre integrering och högre grad av förankring i regiontyp med relativt sett större regionala problem än i regiontyp med relativt sett mindre sådana. För att erhålla ett sammanfattande mått på möjligheterna för regionsamhällets invånare och deras representanter att påverka länsprogrammet skall vi summera integreringen och förankringen till en variabel som kallas påverkansmöjlighet för regionsamhället. Vi har delat in regionerna i två grupper den ena med lägre påverkansmöjlighet (0-5 indexpoäng) och den andra med högre påverkansmöjlighet (6-10 indexpoäng).¹⁾ Analysinstrumentet med vars hjälp vi skall besvara frågan om variation i påverkansmöjlighet i planeringen kan relateras till variation i planinnehåll och planeffekter består av dels regiontypsindelningen och dels indelningen av regionerna i lägre resp högre påverkansmöjlighet. Länens fördelning i de olika cellerna framgår av sammanställningen nedan.

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	AB C D O P T U	G	K S W
högre påverkans- möjlighet	E F M	L N R	H X Y Z AC BD

Som framgår av sex-fältstabellen kan vi endast använda fem av de sex cellerna för analys då antalet län i cellen lägre påverkansmöjligheter/"inre periferin" endast är ett.

Regioninvånarnas och/eller deras representanters möjlighet att påverka den regionala utvecklingsplaneringen är endast en aspekt av

1) Angående resp läns poängsumma se tabell 6.7 och tabell 6.11.

problemet om medborgarinflytandet i planeringen. I vår analys har vi endast redovisat att varierande möjligheter till medborgarinflytande i viss utsträckning föreligger mellan olika regioner. Vår analys omfattar endast det regionala planeringsorganet och inte övriga enheter i det politiska systemet som deltog i den regionala utvecklingsplaneringen. Vi har också tidigare påpekat att frågan om demokratin eller medborgarinflytande i planeringen i stor utsträckning är avhängig av medborgarinflytandet i kommunerna.

Följande faktorer belyser medborgarinflytandet i länsprogram 70. Vid de olika planeringskonferenserna mellan det regionala planeringsorganet och kommunblocken deltog i varierande utsträckning kommunala förtroendemen, vanligtvis s k "tunga politiker" och ett antal kommunala tjänstemän. Det kommunala underlagsmaterialet till länsprogrammet utgjordes till stor del av KERP 1969, KERP 1970 och speciella enkäter. Politiskt ansvarig för dessa var kommunstyrelsen. Utredningen om den kommunala demokratin har presenterat två resultat som är relevanta i detta sammanhang. Det ena är att kommunstyrelsen karakteriseras av ett dominerande förtroendemannainflytande. Det andra är att KERP under åren 1970-73 i 30 % av undersökningskommunerna behandlades mycket detaljerat i de olika partiernas fullmäktigegruppen. Utredningen visar också att sysselsättnings- och lokaliseringssektorn samt plansektorn utgör de områden som fullmäktigeledamöterna bedömer som för lite behandlade i fullmäktigegrupperna.¹⁾

Vi har också redovisat att tjänstemännen, främst planerarna, som regel diskuterat och informerat i fråga om länsprogrammet i organisationer och i andra sammanhang i regionen. På motsvarande sätt har ledamöterna diskuterat och informerat i fråga om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer. Ledamöternas bedömning av frekvensen av sådana diskussioner varierar mellan ganska sällan och ganska ofta (medianvärde 2.3).

Vi fann också att ledamöterna i relativt hög grad är eller varit involverade i kommunal- och landstingspolitik.²⁾ Vidare uppfatta-

1) Forsell 1975 s 84 och s 94 f.

2) Beckman 1973 s 11 f.

de ledamöterna arbetet med länsprogrammet på så sätt att deras krav i stort sett eller delvis tillgodosetts.¹⁾

Vid remissbehandlingen av länsprogrammet avgavs remisserna som regel av kommunstyrelsen och för landstingens del av förvaltningsutskottet. Vi har också funnit att i ca 2/3 av länen inkom ytterligare organisationer med remissyttranden över det preliminära länsprogrammet. Av ledamöterna i den "nya" lekmanstyrelsen i länsstyrelsen anger 85 % att de under de första 20 månaderna av den nya länsstyrelsens verksamhet tagit kontakt med föreningar/organisationer som de är medlemmar i för rapportering/rådfrågning. Då beslutet om länsprogram 70 var en av de första "stora" frågorna i den nya länsstyrelsen och regionalpolitiken hösten 1971 var en politisk partiskiljande fråga torde man kunna antaga att ledamöterna i relativt hög grad gjort sådan rapportering/rådfrågning.²⁾

Uppfattades medborgarinflytandet i länsprogram 70 av aktörerna i det politiska systemet som tillfredsställande? Frågan kan besvaras genom en jämförelse mellan uppläggningsplaneringen av länsprogram 70 och uppläggningsplaneringen av länsplan 74. Efter länsplan 74 har ytterligare förändringar av planeringssystemet för länsplaneringen beslutats vilka också redovisats.

Uppläggningsplaneringen av länsplan 74 var i förhållande till länsprogram 70 förändrad på ett par punkter.³⁾ För det första skulle kommuner och landsting yttra sig över ett sk planeringsunderlag till länsplaneringen. För det andra förväntades kommunerna i arbetet med detta yttrande inhämta de fackliga organisationernas synpunkter. För det tredje byggdes informationen till medborgarna om den regionala utvecklingsplaneringen ut bl a genom kommunala utställningar om länsplaneringen.⁴⁾ Dessa tre förändringar syftade till att öka förankringen av den regionala utvecklingsplaneringen hos region-

1) Se s 175.

2) Enligt landshövdingeintervjuerna utgör den regionala planeringen det absolut viktigaste arbetet för länsstyrelsen.

3) Beskrivningen hämtad från SOU 1975:91 s 406 f.

4) Denna informationskampanj har analyserats i Brantgärde 1975.

invånarna och/eller deras representanter. De genomförda förändringarna kan tolkas som att erfarenheterna från länsprogram 70 var sådana att medborgarinflytandet inte uppfattades som tillräckligt stort.

I avsnitt 2.3 redovisade vi att uppläggningsplaneringen av den regionala utvecklingsplaneringen skall förändras. Denna förändring innebär att länsplaneringen årligen skall följas upp och utvärderas samt att länsstyrelserna till kommuner och landsting skall överlämna en rapport om detta arbete. Denna rapport skall föreligga i god tid före landstingets vårmöte och förväntas bli föremål för behandling i kommuner och landsting. Även detta förslag syftar till att öka förankringen av den regionala utvecklingsplaneringen. Man kan alltså konstatera att erfarenheterna från den regionala utvecklingsplaneringen lett till ett antal förändringar i uppläggningsplaneringen. Syftet med dessa förändringar är att vidga medborgarinflytandet i planeringen. Vi tolkar detta som att man inom det politiska systemet inte uppfattat medborgarinflytandet i länsprogram 70 som tillräckligt stort.

6.53 Individanalys

Individanalyserna av tjänstemännen har visat att den befattningshavare som varit mest aktiv i arbetet med länsprogrammet är planeringsdirektören. Detta faktum avser samtliga analyserade aktiviteter. Av planerarna uppvisar byrådirektörerna lägre aktivitet och landssekreterarna/länsråden den lägsta aktiviteten. Vi fann också att landssekreterarna/länsråden var mer involverade i det regionala kontaktsystemet än i övriga kontaktsystem. Av resultaten framgår att planerarna generellt uppvisar betydligt högre värden än facktjänstemännen vad avser aktivitet i planeringen. Detta faktum återspeglar den avsedda arbetsfördelningen mellan de två tjänstemannagrupperna, vilken innebar att planerarna hade huvudansvaret för planeringen.

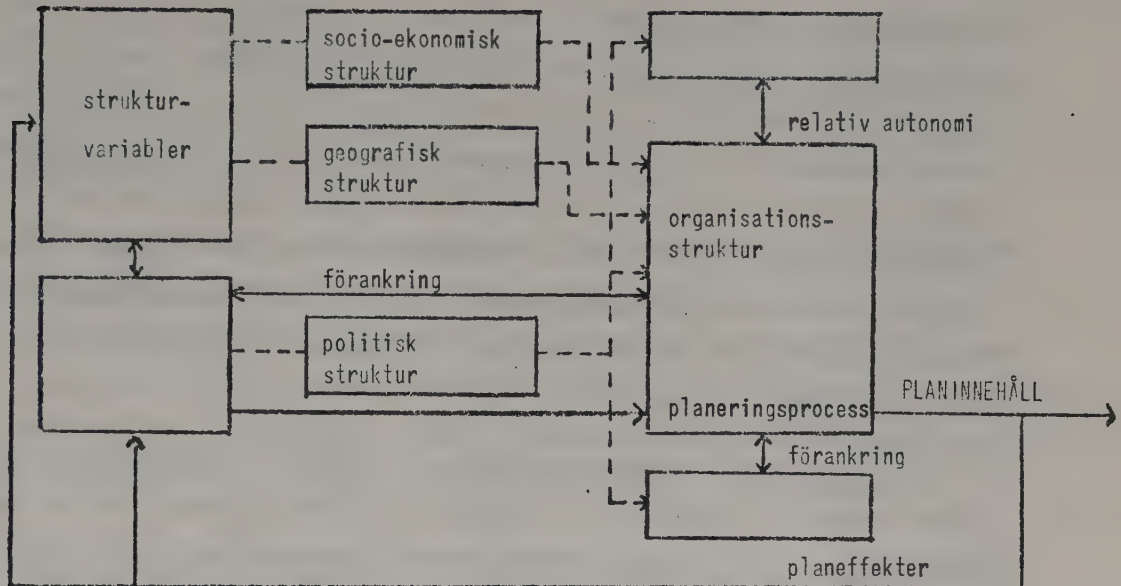
Länsbostadsdirektörerna och länsarbetsdirektörerna var de facktjänstemän som var mest involverade i arbetet med länsprogrammet.

Vi fann också att företagarföreningen ingick som ett element i planerarnas kontaktnät i planeringen medan överlantmätaren och lantbruksdirektören inte gjorde detta.

Knappt hälften av tjänstemännen hade genomgått speciell utbildning i samhällsplanering. Vi antog att man i en sådan utbildning betonade vikten av ett fullständigt informationsunderlag för planeringen. I vår analys fann vi att de tjänstemän som genomgått sådan utbildning uppvisar högre värde för informationskontakter vad avser såväl med nationell som med lokal nivå samt inom den regionala nivån. Detta förhållande finns i samtliga fall för planerarna medan facktjänstemännen inte uppvisar samma entydiga samband. Detta kan bero på facktjänstemännens generellt sett lägre kontaktfrekvensvärden i arbetet med länsprogram 70.

Vad beträffar ledamöterna i planeringsrådet visar analysen av planeringsprocessen att centerpartister uppvisade högst aktivitetsvärden i såväl planeringsrådets arbete som i diskussions och informationsaktivitet i fråga om länsprogrammet i politiska partier och andra organisationer. Motsvarande aktivitetsvärden för folkpartister och moderater är något lägre än medelvärdet medan icke-partiengagerade och socialdemokrater har aktivitetsvärden som motsvarar medelvärdena. Vi har också funnit att socialdemokrater och centerpartister har ett högre organisationsengagemang - involveringsindex - än övriga ledamöter. Vid en analys av effekten av variation i involveringsindex och aktivitet visade det sig att ett högre värde på involveringsindex tenderar att innebära en högre aktivitet i planeringsprocessen.

7 PLANINNEHÅLL



Den regionala utvecklingsplanen är output från det regionala planeringsorganet. Beslutet om länsprogrammet är ett delbeslut i den kedja av beslut inom det politiska systemet, som ledde fram till en fortsatt nationell regionalpolitik.¹⁾ Närmare bestämt är länsprogrammet regionens förslag riktat till nationell nivå, om vilka regionalpolitiska insatser som bedömdes nödvändiga för att de regionalpolitiska målen för regionen skulle uppnås. Planeringsorganets roll i planeringssystemet innebär att dess output/beslut riktar sig till andra delar av det politiska systemet. Samtidigt utgör länsprogrammet underlagsmaterial för den auktoritative beslutsfattarens värdefördelning i regionalpolitiken.²⁾

Den typ av output som länsprogrammet utgör kan kallas förslagsoutput. Det är en typ av output som inte ofta är medtagen i de försök till klassificeringar av output som gjorts inom policyforskningen.³⁾

1) Det nationella beslutet utgörs för länsprogram 70 av riksdagens beslut med anledning av prop 1972:111.

2) Jämför SOU 1974:84 s 48.

3) Se t ex Heiskanen-Martikainen 1974, Salisbury-Heinz 1970.

Förslagsoutput utgör en form av försök till påverkan på den nivå eller det organ som skall besluta i frågan som förslaget gäller. I en situation där flera organ lägger fram förslag om en politisk handlingslinje som innebär framtida resursfördelning mellan regionerna kan inslag av "konkurrens" mellan regionerna sägas föreligga. Det finns då en möjlighet att man använder länsprogrammet som förhandlingsargument mot de övriga aktörerna. Syftet med detta är att få en så stor resurstilldelning till regionen som möjligt. Detta förhållande att det ligger nära till hands att använda länsprogrammet som förhandlingsargument och "ge överbud", för att få sin del av kakan, har påpekats vid landshövdingeintervjuerna.¹⁾

Hur det regionala planeringsorganet agerat i länsprogram 70 kan antas bero på vilken syn man hade på planeringen, och på hur man uppfattat sin roll som förmedlare av "break-down" direktiv och "build-up" krav. Till detta skall läggas rollen som samordnare av verksamheten på regional nivå. Av landshövdingeintervjuerna framgår att man i de flesta fall uppfattar planeringen enligt processynen. Detta innebär att det viktigaste i planeringen är diskussionen om framtiden samt den samverkan och de förhandlingar mellan olika parter i planeringen, som kommer till stånd. Eller som det har uttryckts i landshövdingeintervjuerna "att syssla med planering". Analysen av planeringsprocessen visade att de regionala planeringsorganens agerande var relativt likartade i samtliga regiontyper, men att en viss variation vad avser påverkansmöjligheterna från regionssamhället förekom. Detta uppfattas som en skillnad mellan de regionala planeringsorganen i dess roll i planeringen och utgör en utgångspunkt för en analys av planinnehållet.

I analysen av planinnehållet bör man ta hänsyn till det faktum att man i de olika regionerna uppfattat sakområdet regional utvecklingsplanering på olika sätt samt att man haft olika syn på sambanden mellan regionalpolitikens mål och de insatser som krävs för att fullfölja dessa mål. Vidare har man i varierande utsträckning använt sig av länsprogrammet som förhandlingsargument med den nationella nivån, vilket påverkat planinnehållet. Materialets osäkerhet begränsas dock av två faktorer, den ena att anvisningarna vad avser

1) Jämför t ex petita processen se Tarschys-Eduards 1975 s 83 f och s 111 f.

framtida folkmängd, ortsklassificering och offentliga investeringar är tämligen precisa, den andra att flera län ingår i varje regiontyp och regiongrupp.

En första frågeställning i detta kapitel är om systematiska variationer i planinnehållet kan relateras till regiontyp och om ytterligare systematiska variationer erhålles vid analys efter geografisk och politisk struktur.

Regioninvånarnas och/eller deras representanters möjligheter att påverka länsprogrammet varierade mellan olika regioner. Detta resultat redovisades i analysen av planeringsprocessen i kapitel 6. En andra frågeställning i detta kapitel är om dessa varierande möjligheter till påverkan från regionsamhället kan relateras till systematiska variationer i planinnehåll.

Planinnehållet undersöks i detta kapitel med avseende på fyra punkter i länsprogrammet, nämligen planerad befolkningsutveckling, förslaget till ortsklassificering, planerade regionalpolitiska handlingslinjer samt planerade offentliga investeringar i regionen.

7.1 PLANERAD BEFOLKNINGSUTVECKLING

Detta avsnitt behandlar den planerade befolkningsutvecklingen enligt innehållet i länsprogram 70. Vi undersöker sambandet mellan planerad befolkningsutveckling och regiontyp samt geografisk och politisk struktur. Vidare undersöker vi om den planerade befolkningsutvecklingen innebär en förändring av tidigare utveckling. Avsnittet innehåller även en analys av sambandet mellan varierande möjligheter till påverkan för regionsamhället och planerad befolkningsutveckling.

Befolkningsutvecklingens samband med regionala utvecklingsförlopp diskuterades i kapitel 5. Vi fann där att en positiv befolkningsutveckling och "positiva" förändringar i den socioekonomiska strukturen ofta var förenade. Man kan därför hävda att den planerade befolkningsutvecklingen utgör den "bästa" indikatorn på den planerade utvecklingen i regionen. Dessutom anges regionalpolitikens intentioner i befolkningstermer för

olika orter och regioner.¹⁾ Det är därmed möjligt att undersöka dels om de regionala planeringsorganen följt de regionalpolitiska intentionerna, dels vilken planerad regional utveckling man föreslår i länsprogrammet.

Beträffande den planerade befolkningsutvecklingen i länsprogrammet angav anvisningarna att de av riksdagen 1969 auktoriserade befolkningsramarna skulle vara utgångspunkt för planeringen.²⁾ Under förutsättning att kommunblocksindelningen ändrats och därmed befolkningsmålen, kunde målsättningen ändras.³⁾ Anvisningarna var alltså tämligen precisa vad avser den planerade befolkningen som utgångspunkt för planeringen. Men då underlagsmaterialet för riksdagens auktoriserade befolkningsramar utgjorde den regionala utvecklingsplaneringens första omgång, länsplan 67, har det regionala planeringsorganet i betydande utsträckning medverkat i sin egen styrning. Man finner att 17 regioner av 23 dock inte följt dessa anvisningar. I dessa 17 regioner utgår man från andra befolkningsramar än de som auktoriserades av riksdagen. Av länsprogrammen framgår att avvikelserna från anvisningarna motiveras med att utvecklingen i regionen inte blivit den som förutsades i länsplan 67. Ännu en orsak till avvikelsen från anvisningarna kan vara det regionala planeringsorganets roll som förmedlare av "break-down" direktiv och av "build-up" krav. Det gällde alltså att förena en nationell befolkningsmålsättning med en målsättning som grundar sig på kommunala befolkningskrav. Förankringen av länsprogrammet kan ha inneburit en förhandlingslösning mellan dessa två befolkningsmålsättningar, vilket medfört en avvikelse från anvisningarna.

7.11 Planerad befolkningsutveckling och regiontyp

Vi skall i detta avsnitt redovisa länsprogrammets innehåll vad avser den planerade befolkningsutvecklingen. Med planerad befolkningsutveckling menas den planerade folkmängdsförändringen mellan

1) Jämför s 17 f.

2) Anvisningar lp 70 s 7. Se även SOU 1969:27.

3) Anvisningar lp 70 1970-07-09 s 3.

1970-1975 mätt i procent av 1970 års folkmängd. I tabell 7.1 a redovisas planerad befolkningsutveckling och regiontyp.

Tabell 7.1 a Planerad befolkningsutveckling och regiontyp
(% av 1970 års folkmängd)

"rika" regioner	7.3	
"inre periferi" regioner	4.2	1.7

"fattiga" regioner

Av tabellen framgår att variationen i planerad befolkningsutveckling är stor mellan regiontyperna. De "rika" regionerna har högst värde vad avser befolkningsutvecklingen, den "inre periferin" ett mellanvärde och de "fattiga" regionerna lägst värde. Medianvärdet för regionerna är 5.0, maximivärdet 9.7 och minimivärdet 0.6.

Tabell 7.1 b Planerad befolkningsutveckling och geografisk struktur
(% av 1970 års folkmängd)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	7.8		5.1
"icke-koncentrerade" regioner	6.5	3.4	3.0

Analysen av planerad befolkningsutveckling och geografisk struktur visar att man i "koncentrerade" regioner planerade för en högre befolkningsutveckling än i "icke-koncentrerade" regioner. Vidare framgår de höga värdena för de "rika" regionerna och de lägre för de "fattiga" regionerna.

Samma konstaterande kan vi göra i tabell 7.1 c där vi analyserat planerad befolkningsutveckling och politisk struktur. Av tabellen

framgår också en tendens till en högre planerad befolkningsutveckling i socialistiska "rika" regioner än i icke socialistiska sådana.¹⁾

Tabell 7.1 c Planerad befolkningsutveckling och politisk struktur
(% av 1970 års folkmängd)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	7.8		2.9
icke-socialistisk politisk struktur	6.7	4.2	3.3

I undersökningen av planeringsprocessen fann vi att det förekom en variation mellan regionerna vad avser möjligheterna för regioninvånarna och/eller deras representanter att påverka länsprogrammet. Denna variation låg till grund för en indelning av regionerna i två grupper, en med lägre och en med högre påverkansmöjlighet. En av frågeställningarna i detta kapitel är om denna variation i påverkansmöjlighet kan relateras till systematiska variationer i planinnehållet. I tabell 7.1 d redovisas planerad befolkningsutveckling och variation i påverkansmöjlighet.

Tabell 7.1 d Planerad befolkningsutveckling och variation i påverkans-
möjlighet
(% av 1970 års folkmängd)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	6.7		2.4
högre påverkans- möjlighet	8.0	3.4	3.0

1) Som tidigare påpekats kan endast analys ske för de "rika" regionerna då antalet enheter i icke-socialistiska/"fattiga" regioner endast är två.

Vi finner i tabellen att en högre påverkansmöjlighet tycks innebära högre värden på planerad befolkningsutveckling än en lägre påverkansmöjlighet. Dessutom framträder även i denna tabell skillnaden mellan de "rika" och de "fattiga" regionerna.

Vi har i tabell 7.1 funnit ett systematiskt samband mellan variation i socio-ekonomisk struktur och planerad befolkningsutveckling. Detta samband innebär att man i länsprogrammet planerade för högst befolkningsutveckling i de "rika" regionerna lägst i de "fattiga" regionerna, medan den "inre periferin" planerade för ett mellanvärde. Vi fann vidare att en "koncetrerad" geografisk struktur innebar en högre planerad befolkningsutveckling. I regioner med högre påverkansmöjligheter från regionsamhället planerade man för en högre befolkningsutveckling än i regioner med lägre påverkansmöjligheter. Socialistisk politisk struktur tenderar att innebära en högre planerad befolkningsutveckling.

7.12 Planerad befolkningsutveckling som förändring av tidigare utveckling

Regional utvecklingsplanering har definierats som en politisk process med medveten inriktning på framtiden där många aspekter av samhället behandlas. Planeringens syfte är att skapa en utveckling i samhället som innebär en förändring.

Vi skall även undersöka i vilken utsträckning den planerade befolkningsutvecklingen innebär en förändring av den tidigare utvecklingen. Som mått på förändring av befolkningsutveckling redovisar vi ett värde som är skillnaden mellan den planerade befolkningsutvecklingen 1970-1975 i % av 1970 års folkmängd och den faktiska befolkningsutvecklingen 1965-1970 i % av 1965 års värde. Differensen mäts i tiondels procent, dvs promille. Denna differens kallas planerad förändring av befolkningsutvecklingen och skall alltså läsas som differensen mellan planerad befolkningsutveckling 1970-1975 och faktisk befolkningsutveckling 1965-1970. Det empiriska maximivärdet är 129, medianvärdet 19 och minimivärdet -18.

Tabell 7.2 a Planerad förändring av befolkningsutvecklingen och regiontyp (promille)

"rika" regioner	14	
"inre periferi" regioner	6	25
		"fattiga" regioner

Av tabell 7.2 a framgår att den planerade förändringen av befolkningsutvecklingen är störst i de "fattiga" regionerna. Förändringen innebär en befolkningsökning i samtliga regioner. Som framgått av tabell 5.2 hade 6 av de 9 regionerna i denna regiontyp en negativ befolkningsutveckling under perioden 1965-1970.¹⁾ Den planerade förändringen av befolkningsutvecklingen uppfattas därmed som en kvalitativ förändring. I de två övriga regiontyperna visar tabellen att man planerade för en ytterligare ökad takt i befolkningsutvecklingen.

Vid en analys av planerad förändring av befolkningsutvecklingen och geografisk struktur finner vi ett systematiskt samband som innebär att den planerade förändringen är högre i "icke-koncentrerade" regioner än i "koncentrerade" regioner. Vidare finner vi samma skillnader mellan regiongrupperna för socio-ekonomisk struktur som i tabell 7.2 a.

Tabell 7.2 b Planerad förändring av befolkningsutvecklingen och geografisk struktur (promille)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	10		21
"icke-koncentrerade" regioner	33	14	32

1) Se s 81.

Tabell 7.2 c Planerad förändring av befolkningsutvecklingen och politisk struktur (promille)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	21		25
icke-socialistisk politisk struktur	-8	6	30

Av tabell 7.2 c framgår att den planerade förändringen av befolkningsutvecklingen är högre i "rika"/socialistiska regioner än i "rika"/icke-socialistiska. I den sistnämnda regiongruppen planerade man för en lägre takt i befolkningsutvecklingen än den som faktiskt rådde 1965-1970.

Vi skall även redovisa vad variationen i påverkansmöjlighet från regionsamhället innebär för den planerade förändringen av befolkningsutvecklingen. Detta görs i tabell 7.2 d.

Tabell 7.2 d Planerad förändring i befolkningsutveckling och variation i påverkansmöjlighet (promille)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	6		21
högre påverkans- möjlighet	13	14	32

Vi finner att högre påverkansmöjlighet från regionsamhället innebär högre värden på planerad förändring av befolkningsutvecklingen än lägre påverkansmöjlighet.

7.13 Sammanfattning

Vår analys av de planerade förändringarna av befolkningsutvecklingen visar att denna systematiskt var större i de "fattiga" regionerna än i de "rika". Den planerade förändringen i de "fattiga" regionerna uppfattas som en kvalitativ förändring då man i sex av dessa län planerade för en befolkningstillväxt jämfört med den tidigare befolkningsminskningen.

De erhållna värdena på planerade förändringar av befolkningsutvecklingen i de "rika" regionerna innebär att man planerade för en ytterligare ökad takt i befolkningsutvecklingen.¹⁾ Strävan i planeringen tycks därmed vara att en "positiv" förändring i regionsamhället skall bli än mer "positiv".

Regionerna i den "inre periferin" uppvisar lägst värden vad avser planerade förändringar av befolkningsutvecklingen. Detta innebär en måttlig ökning av takten i befolkningsutvecklingen.

Vår analys av den planerade befolkningsutvecklingen visar att några väsentliga förändringar i förhållande till tidigare utveckling inte tycks föreligga. De regioner som hade en faktisk hög takt i befolkningsutvecklingen planerar för en fortsatt sådan, medan de regioner som hade en låg takt i befolkningsutvecklingen på motsvarande sätt planerar för en fortsatt låg sådan. Detta resultat bekräftas av en rangkorrelationsberäkning av sambandet mellan tidigare faktisk befolkningsutveckling och planerad befolkningsutveckling. Vi erhåller en korrelationskoefficient med värde 0.74 dvs ett starkt samband mellan tidigare faktisk och planerad befolkningsutveckling.

Av redovisningen har framgått att en högre möjlighet för regionsamhället att påverka länsprogrammet tycks innebära högre värden i den planerade befolkningsutvecklingen och högre värden i den planerade förändringen än lägre påverkansmöjlighet. En tänkbar förklaring till detta resultat är att "build-up" kraven dominerar i det regionala planeringsorganet över "break-down" direktiven. Genom de bättre möjligheterna till påverkan från

1) I kapitel 5 konstaterade vi att dessa regioner under perioden 1965-1970 haft högst takt i befolkningsutvecklingen.

regionsamhället har alltså förankringsdiskussionen i regionen fått ett resultat som innebär en högre planerad befolkningsutveckling och en större planerad förändring.

Vi fann också att materialet för de "rika" regionerna visar en tendens till att både den planerade befolkningsutvecklingen och den planerade förändringen är högre i socialistiska regioner än i icke-socialistiska.

Vad beträffar den geografiska strukturen fann vi att man i "koncentrerade" regioner planerade för en högre takt i befolkningsutvecklingen än i "icke-koncentrerade" men att den planerade förändringen var större i de "icke-koncentrerade" än i de "koncentrerade" regionerna.

7.2 ORTSKLASSIFICERINGEN

Den andra punkten i planinnehållet som vi skall undersöka är ortsklassificeringen. Syftet med denna är att man i länen skall bygga upp orter av olika karaktär som inbördes kompletterar varandra.¹⁾ Ortsklassificeringen kan sägas bygga på den moderna tillämpningen av centralortsteorin. Detta innebär att ortsklassificeringssystemet eller som det numera kallas planen för den regionala strukturen bygger på idén att centralorter med omland skall skapas inte enbart för lokalt inriktade verksamheter utan också för sådana verksamheter som har regionala, subnationella och nationella avsättningsmarknader.²⁾ Ortsklassificeringen kan därmed sägas bygga på ortens funktion i samhället.

Som bakgrund till införandet av ortsklassificeringen kan man även se den politiskt-administrativa regionindelningen i Sverige samt utvecklingen efter beslutet om kommunblocksreformens genomförande. I samband med förslagen till en ny organisation av den statliga länsförvaltningen presenterades ett förslag till en ny länsindelning.³⁾ Detta gick ut på att länsindelningen bättre

1) Prop 1972:111 bilaga 1 s 457.

2) NordRefo 1976:2 s 61.

3) Jämför s 29 se även SOU 1967:23.

skulle anpassas till de uppgifter framför allt inom samhällsplaneringen som avsågs bli lagd på den regionala förvaltningen. Länen skulle enligt förslaget utgöras av befolkningsmässigt och näringspolitiskt bättre balanserade enheter.¹⁾ Den föreslagna indelningsändringen visade sig vara politiskt omöjlig att genomföra.²⁾ Ortsklassificeringen kan ses som en möjlighet att skapa ett instrument i samhällsplaneringen som inte är bundet av den politiskt-administrativa indelningen av landet.³⁾

Ortsklassificeringen kan även ses som en precisering av kommunblocksreformen där kommunernas funktionella olikheter och likheter används som klassifikationsinstrument.⁴⁾

Till grund för det regionala planeringsorganets arbete fanns den skiss till ortsklassificering som presenterades i prop 1970:75.⁵⁾ Denna innehöll fem ortstyper nämligen storstadsområden, storstadsalternativ, regionala tillväxtcentra, serviceorter i glesbygdsområdena samt övriga orter. Vad beträffar storstadsområdena anges dessa i anvisningarna till länsprogrammet att vara Stockholm, Göteborg och Malmö. För storstadsalternativen innehåller anvisningarna att dessa bör vara belägna på betryggande avstånd från storstadsområdena och ha ett så stort befolkningsunderlag att de kan ges likvärdiga förutsättningar med storstäderna. Antalet storstadsalternativ förutsattes bli begränsat. Förutom till storstadsalternativen skulle huvuddelen av de offentliga investeringarna och de lokaliseringspolitiska insatserna koncentreras till regionala tillväxtcentra. Som serviceorter i glesbygdsområden räknas sådana orter som är belägna på sådant avstånd från regionala tillväxtcentra att tillgängligheten på service inte är acceptabel. I princip antas denna

1) Jämför s 29 se även SOU 1967:23.

2) Detta är även fallet med senare framlagda förslag om ändringar i länsindelningen t ex SOU 1974:84. Jämför prop 1975/76:168 där departementschefen förordar ett bevarande av länsindelningen, vilket också blev riksdagens beslut.

3) Vi har tidigare redovisat vissa konsekvenser av detta, nämligen det stora antal regionbegrepp som används i den nationella samhällsplaneringen, se s 73.

4) Svenska kommunförbundet har i sin kritik av ortsklassificeringen fört fram liknande argument, nämligen risken att man koncentrerar resurserna endast till de stora kommunerna till förfång för andra kommuner. Detta kan ha negativa effekter på den kommunala självstyrelsen.

5) Prop 1970:75 s 190 f. Se även Anvisningar lp 70.

ortstyp endast finnas bland kommunerna inom det allmänna stödområdet. Övriga orter är i regel välbelägna i förhållande till regionala tillväxtcentra och utgör utanför stödområdet en stor grupp.

Här skall de fem ortstyperna i den ortsklassificering som föreslås i länsprogrammen redovisas för varje regiontyp.

De tre storstadsområden finns endast representerade i de "rika" regionerna. Av länsprogrammen framgår att de regionala planeringsorganen i de tre länen i princip klassificerar Stockholm, Göteborg och Malmö som storstadsområden, men att planeringsorganen i M och i O markerar att storstadsproblemen i dessa två regioner inte är av den karaktären som råder i AB.

Storstadalalternativen finns representerade i samtliga länsprogram. Detta innebär att begränsningen av antalet kom att bestämmas på nationell nivå. Denna avvikelse från anvisningarna kan ses som ett exempel på det tidigare diskuterade problemet om länsprogrammet som förhandlingsinstrument med nationell nivå.

För flera av de "rika" regionerna gäller att regionens storstadsalternativ är beläget relativt nära något storstadsområde.¹⁾

Mot anvisningarna motiverar man förslagen till storstadsalternativ att detta inte ligger inom dagligt pendlingsavstånd till storstadsområdena och att det därmed fyller en funktion som avlastning av storstadsområdet.²⁾ Ett annat motiv är att orten har en specialfunktion och av det skälet lämpar sig för t ex en viss typ av verksamheter som avses bli utlokaliserade från stockholmsområdet.³⁾ Ett tredje argument är det föreslagna storstadsalternativets befolkningstorlek och höga värden på andra centralortsmått samt att ortens näringsliv behöver kompletteras för att minska ensidigheten.⁴⁾

I övriga regioner motiveras de föreslagna storstadsalternativen på motsvarande sätt fast med den förändringen att avståndet till

1) Se Departments stencil 1971:7 samt prop 1972:111 s 287 f.

2) Se Länsprogram M s82, Länsprogram U s 3.22, Länsprogram P s 100f.

3) Se Länsprogram C s 76 f.

4) Se Länsprogram M s 57, Länsprogram U s 3.22.

framför allt Stockholm ses som en fördel för det föreslagna storstadsalternativet. På så sätt uppnås den regionalpolitiska intentionen att dämpa befolkningstillväxten i storstadsområdena.

Motiveringarna för de föreslagna storstadsalternativen skiljer sig inte från de ovan beskrivna vad avser regionerna i den "inre periferin".

För de "fattiga" regionerna påpekas nödvändigheten av en positiv utveckling i storstadsalternativet och dettas roll som serviceort för hela regionen.¹⁾ Ett vanligt fenomen i de "fattiga" regionerna är att föreslå ett flertal orter som storstadsalternativ. Det mest utmärkande exemplet på detta finns i länsprogrammet för K-län, där hela länet föreslås som storstadsalternativ.²⁾

Sammanfattningsvis kan man hävda att argumentationen för resp läns storstadsalternativ är relativt likartad i samtliga regiontyper.

Vad beträffar regionala tillväxtcentra finner vi att man i de "rika" regionerna utgått från olika klassificeringsprinciper. Så t ex har man i vissa län klassificerat alla återstående orter som regionala tillväxtcentra men med olika funktioner.³⁾ I andra regioner har man endast klassificerat ett antal orter som sådana centra.⁴⁾

I den "inre periferin" har man i tre regioner valt ut ett antal regionala tillväxtcentra men ett län har klassificerat alla kommuner som regionala tillväxtcentra men med olika funktioner.

Vad beträffar de "fattiga" regionerna kan man finna i stort sett samma mönster, nämligen att man i vissa regioner har klassificerat samtliga kommuner som regionala tillväxtcentra med samma eller olika funktioner,⁵⁾ och i andra län har man klassificerat ett antal kommuner som regionala tillväxtcentra.⁶⁾

1) Se t ex Länsprogram Z s 43.

2) Länsprogram K s 18, se även Länsprogram BD, Länsprogram H, Länsprogram S, Länsprogram W, Länsprogram X, Länsprogram Z.

3) Länsprogram M.

4) Länsprogram AB, E, F.

5) Länsprogram Y

6) Länsprogram W, H, BD.

Vad beträffar klassificeringen av orter som serviceorter i glesbygdsområden finner vi att man i de "fattiga" regionerna agerat på olika sätt. För de län där samtliga kommuner utgör regionala tillväxtcentra har man valt att klassificera orter inom kommunblock som serviceorter i glesbygdsområden¹⁾. I vissa regioner finns även en ortsklassificering där serviceorterna utgöres av såväl huvudorter i kommunerna som andra orter inom kommunerna.²⁾

I de regioner där man valt ett antal kommuner som regionala tillväxtcentra har återstoden av kommunerna klassificerats som serviceorter i glesbygdsområden.

Serviceort i glesbygdsområden skulle enligt anvisningarna i princip återfinnas endast inom stödområdet. Vi finner att man i detta avseende följt anvisningarna i den "inre periferin". Vad beträffar de "rika" regionerna ingick delar av två län i stödområdet.³⁾ I dessa regioner finns också orter klassificerade som serviceorter i glesbygdsområden. Men även i andra "rika" regioner har man klassificerat vissa orter som serviceorter. Så t ex finns i AB länsprogram skärgårdsområdet klassificerat som sådant.⁴⁾ Som motiv till klassificeringen kan följande citat utgöra ett exempel:

Ortskategori fyra, serviceorter i glesbygd, kan knappast sägas vara representerad i Örebro län, om anvisningarna i propositionen skall följas bokstavligen. Ur jämlikhetssynpunkt bör det dock vara angeläget att tillförsäkra inte bara glesbygdsbefolkning (som i anvisningarna för det regionalpolitiska handlingsprogrammet) en service inom acceptabelt räckhåll utan även tätortsbefolkning. Tätorterna Hällefors, Grythyttan, Hammarn och Bredsjö i Hällefors kommun med tillsammans 9 753 inv år 1970 är belägna på sådant avstånd från regionala tillväxtcentra att de inte kan repliera på service i dessa centra. Hällefors kommun bör därför garanteras en viss miniminivå i service och föras till ortskategori fyra, serviceort i glesbygd. 5)

Den femte ortstypen övriga orter finns inte representerad i ortsklassificeringen i de "fattiga" regionerna. Detta är emellertid fallet för den "inre periferin" och de "rika" regionerna där återstoden av kommunerna klassificerats som denna ortstyp.

1) Länsprogram Y, Z.

3) Se s 90.

5) Länsprogram T s 3:4-3.

2) Länsprogram X, AC.

4) Länsprogram AB samt även C, E, T, U.

Redovisningen av innehållet i länsprogrammet vad beträffar ortsklassificeringen visar länsprogrammets karaktär av förhandlingsinstrument med nationell nivå och med övriga regioner. De olika förslagen till storstadsalternativ motiveras utförligt och innehåller ofta en beskrivning av den positiva utvecklingen i orten. Vad beträffar ortstypen serviceort i glesbygd är argumenten snarast de motsatta, nämligen att den relativt sämre positionen för de olika föreslagna serviceorterna nödvändiggör regionalpolitiska insatser för att trygga levnadsvillkoren i orten t ex sysselsättning och service.

I detta avsnitt har redovisats innehållet i förslagen till ortsklassificering i länsprogrammen. Beskrivningen har systematiserats efter regiontyp och ortstyp. Det har inte varit möjligt att på grundval av ortsklassificeringsmaterialet undersöka frågeställningarna om förslagen innebär en förändring av tidigare utveckling i samhället eller om en högre påverkansmöjlighet för region-samhället inneburit en annorlunda klasificering än en lägre påverkansmöjlighet. Vi har funnit att man agerat på olika sätt i olika regioner. Vidare framgår att länsprogrammets karaktär som förhandlingsinstrument och argument för att erhålla resurser i vid mening till regionen är starkt framträdande.

7.3 PLANERADE REGIONALPOLITISKA HANDLINGSLINJER

Syftet med länsprogram 70 var att belysa vilka åtgärder /---/ och andra insatser som fordrades om den regionala utvecklingen skulle följa målsättningen i länsplan 67.¹⁾

I detta avsnitt skall vi redovisa de åtgärder och insatser som föreslogs av de regionala planeringsorganen. Vi kallar dessa för planerade regionalpolitiska handlingslinjer. Dessa omfattar två områden dels sysselsättningsskapande åtgärder av stadigvarande natur dels socialpolitiska åtgärder.²⁾ Med de förstnämnda menas dels allmänna åtgärder för att stimulera sysselsättningen i hela länet, dels selektiva åtgärder som syftar till att påverka

1) Anvisningar lp 70 s 2.

2) Anvisningar lp 70 s 8 f.

förhållanden i speciella orter. I detta sammanhang redovisas endast sådana förslag till handlingslinjer som kan sägas gälla regionen som helhet.¹⁾ Givetvis påverkar insatser i enskilda orter även regionens förhållande, men då undersökningen har regionen som analysobjekt har vi koncentrerat oss på de mer generella förslagen till handlingslinjer.

Med socialpolitiska åtgärder menades handlingslinjer som syftade till att öka graden av jämlikhet, vilket innebär att olika förslag som avser trygga goda levnadsförhållanden behandlas i detta sammanhang. Som exempel på sådana handlingslinjer nämns i anvisningarna offentlig institutionell service, transport service och kommersiell service.

Det regionala planeringsorganet kan rikta sina förslag om regionalpolitiska handlingslinjer till olika aktörer i det politiska systemet. Vi har i detta avsnitt gjort en tudelning av handlingslinjerna. För det första sådana som innebär att den nationella nivån skall fatta beslut om handlingslinjen. Detta kallas krav på nationell regionalpolitisk handlingslinje. För det andra sådana som innebär att beslut om handlingslinjen fattas av andra nivåer i det politiska systemet än nationell nivå. Detta innebär att kraven på den regionalpolitiska handlingslinjen riktar sig mot regional nivå, t ex landsting eller den statliga regionala förvaltningen, eller mot lokal nivå, t ex kommunerna. Denna typ av krav på regionalpolitisk handlingslinje kan också rikta sig mot aktörer utanför det politiska systemet t ex företag i regionen.

Analysen i detta avsnitt sker på så sätt att de föreslagna regionalpolitiska handlingslinjerna redovisas för resp regiontyp. Det skall dock påpekas att varje läns specifika problem och specifika förslag till handlingslinjer på så sätt förloras i beskrivningen.

I beskrivningen av de föreslagna handlingslinjerna kommer vi inte att behandla fyra förslag som återfinns i nästan samtliga läns-

1) Det är rent praktiskt svårt att göra en gränsdragning mellan allmänna åtgärder och specifika åtgärder. Vi har gjort på så sätt att redovisningen omfattar de åtgärder som i länsprogrammen framstår som generella t ex sågverksindustrins förutsättningar i inlandet måste förbättras. Däremot uppfattas inte t ex ett sågverk bör förläggas till X-kommun som en generell åtgärd.

program. Dessa fyra förslag är att länet bör ha del av den planerade utlokaliseringen av central statlig förvaltning från stockholmsområdet, att länet bör erhålla högskoleutbildning, att företagarföreningarnas roll i regionalpolitiken och näringspolitiken måste ökas, samt att näringslivet bör differentieras så att en allsidig sammansättning erhålles. De två förstnämnda förslagen är sammankopplade med förslagen om storstadsalternativen och kan sägas utgöra en följd av länsprogrammets karaktär som förhandlingsinstrument med nationell nivå och med övriga regioner. De tredje och fjärde förslagen riktar sig såväl mot nationell nivå som mot andra nivåer i det politiska systemet. Dessa förslag utgör även krav riktade mot enheter utanför det politiska systemet t ex näringslivet.

7.31 Föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer i de "rika" regionerna

I ett första avsnitt skall vi redovisa de föreslagna regionalpolitiska handlingslinjerna som riktar sig mot nationell nivå. Av de "rika" regionerna ingick två delvis i det allmänna stödområdet.¹⁾ Av de återstående åtta länen har man i fem fört fram förslag om att delar av länen borde ingå i stödområdet eller att företagen skulle vara berättigade till lokaliseringstöd. De delar av länen som redovisas är då de områden som relativt sett har de största glesbygdsproblemen i regionen, som t ex skärgården och Norrtälje (AB), norra länsdelen (C), delar av östra och södra länsdelen (E), sydöstra Skåne (M) och Lindesbergsområdet (T).

Som främsta "gemensamma nämnare" för de "rika" regionerna framstår trafikfrågorna. Sju av de tio länen för fram förslag om en förändrad politisk handlingslinje vad avser den kollektiva trafiken. Man betonar att den bör grunda sig på samhällsekonomiska principer. Vidare menar de regionala planeringsorganen i sju län att väganlagen till regionerna måste höjas. Ett tredje krav som relativt ofta förekommer i de "rika" regionerna är att informationssystemet i planeringen måste förbättras speciellt informationsutbytet mellan näringslivet och planeringsorganen. Dessutom

1) Se s 90.

förekommer det regionspecifika förslag till regionalpolitiska handlingslinjer som beslut om de fasta förbindelserna över Öresund (M), statliga insatser för träindustrin (F), krav på enhetlig offentlig geografisk indelning av landet (D), organisatoriska lösningar för att behandla problem över länsgränserna (P), förändrat system för tilldelning av bostadskvoter (T) och ny storflygplats för regionen (E).

Vad beträffar förslagen till regionalpolitiska handlingslinjer som utgör krav mot den regionala eller lokala nivån samt organ utanför det politiska systemet är det betydligt svårare att göra en regiontyps sammanställning, då varje regions särprägel återspeglas i de framförda förslagen.

I de olika länsprogrammen redovisas som en målsättning att servicen i de delar av länen som utgörs av relativ glesbygd skall upprätthållas på nuvarande nivå eller uppnå en nivå som motsvarar kommunens klassificering enligt ortsklassificeringen. Denna målsättning innebär att insatser krävs av såväl landsting och kommuner som av näringslivet. Vad avser mer specificerade förslag till handlingslinjer finner vi att man i flertalet län föreslår att kommunerna planerar inom olika områden, t ex service, barntillsyn, trafik och turism. I ett antal län föreslås att kommunerna skall uppföra industrihus, hantverkshus och liknande. I övrigt är de föreslagna insatserna av sådan natur att de inte kan sammanfattas som regiontypsförslag.

7.32 Föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer i den "inre periferin"

Även i detta avsnitt redovisar vi först förslagen till nationella regionalpolitiska handlingslinjer och därefter de som riktar sig mot andra nivåer.

Förutom förslag i samband med storstadsalternativen och utlokaliseringen av central statlig förvaltning framför man i den "inre periferin" relativt få krav på regionalpolitiska handlingslinjer. Ett av dessa är förbättrade allmänna kommunikationer. Ett annat är att delar av resp region skall räknas till de områden där lokaliseringstöd skall kunna utgå (två län). I två län förs fram förslag

om statliga stödåtgärder till de små och medelstora företagen. De övriga förslagen är regionspecifika t ex att man redovisar möjligheterna att förlägga industri med krav på hamn- och vattentillgångar till länet (N), att mineraltillgångarna i länet skall utredas (R), att lokaliseringssamrådet för storstadsområdena skall utformas så att även grannlänerna har möjlighet att delta i samrådet (L) och att statligt stöd skall ges till glasindustrins strukturomvandling (G).

De regionalpolitiska handlingslinjerna som föreslås genomföras av andra nivåer än de nationella kan för den "inre periferin" beskrivas på så sätt att man i samtliga län föreslår en förbättrad kommunal planering vad avser trafik och service. Vidare föreslår man i tre av länen att man i regionen skall utarbeta en förbättrad information om lokaliseringsförutsättningarna i länet samt att informationsutbytet mellan näringslivet och det regionala planeringsorganet skall förbättras.

7.33 Föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer i de "fattiga" regionerna

De fattiga regionernas förslag till nationella regionalpolitiska handlingslinjer är mycket omfattande. Det som är gemensamt för de flesta "fattiga" regionerna kan sammanfattas i följande punkter:

- Lokaliseringspolitiken bör byggas ut och de olika medlen i denna politik bör förbättras och fördjupas.
- En ny trafikpolitik är nödvändig. Denna trafikpolitik skall bygga på regionalpolitikens grund och därmed vara en samhällsekonomisk trafikpolitik. Därutöver krävs speciella insatser att förbättra kommunikationsmöjligheterna i de "fattiga" regionerna t ex förbättrad isbrytarservice, förbättrad flygkommunikation såväl inom som mellan regionerna och till andra regioner.
- Lokaliseringen av offentlig service skall avgöras på samhällsekonomisk och regionalpolitisk grund och inte på företagsekonomisk, detta så att en spridd service kan bibehållas i de "fattiga" regionerna. Statliga stödåtgärder i detta syfte föreslås.
- Ett ökat statligt stöd till det norrländska jordbruket föreslås liksom åtgärder för att förbättra skogsbruket och skogsvården.
- Man föreslår vidare ökat stöd till turismen framför allt i fjällvärlden och vid kusterna.

- Lokaliseringen av storregementen i den militära fredsorganisationen till de "fattiga" regionerna finns också redovisat. Därutöver finns en lång rad mer länsspecifika förslag t ex utökad mineralletning (BD, S), rätt för svensk industri att utnyttja norska hamnar som om de vore svenska (Z), stödpolitik för samerna (AC), flera och nya stödformer till små och medelstora företag (H, AC). Förslag förs fram av enstaka regionala planeringsorgan om utökade resurser till det regionala planeringsorganet och utökad beslutanderätt (BD). Ett genomförande av detta förslag skulle återverka på samtliga regioner inte bara de "fattiga".

Vad beträffar förslagen i länsprogrammen som riktar sig mot den inomregionala nivån föreslår de regionala planeringsorganen en utökad kommunal kommunikationsplanering. Vidare föreslår man i flera länsprogram att den interkommunala samverkan måste stärkas t ex i lokaliseringsfrågor och för turismen. Kommunerna bör vidare genomföra lokal serviceplanering och en framåtsyftande markplanering så att industrimark finns tillgänglig och kan utnyttjas. De regionala och lokala organen föreslås också göra insatser för att förstärka servicen i de områden servicenivån är lägst. Dessa förslag innebär bl a olika former av stöd till mobil service.

7.34 Sammanfattning

Vi har i detta avsnitt redovisat de föreslagna regionalpolitiska handlingslinjerna enligt innehållet i de regionala utvecklingsplanerna. Vi fann att flera förslag till nationell nivå återkommer i de flesta länsprogrammen nämligen argumenten för resp regions lämplighet att vara lokaliseringsort för dels centrala förvaltningsmyndigheter, dels högskoleutbildning. Vidare fann vi att man i de flesta regionerna riktar krav till nationell nivå om en ny trafikpolitik grundad på samhällsekonomiska och regionalpolitiska principer. Ytterligare ett drag karakteriserade de framförda förslagen nämligen att de regionalpolitiska insatserna i olika former måste öka och att man i många län föreslår att till länets relativa glesbygder skall lokaliseringspolitiskt stöd kunna utgå. De regionalpolitiska handlingslinjerna riktade mot det inomregio-

nala systemet innebar förslag dels om en intensifierad regional och lokal trafikplanering eller att man påbörjar en sådan dels om lokal serviceplanering. Vidare föreslås att man utökar informationen om de lokaliseringsspolitiska förutsättningarna i region och kommuner. Även förslag om ett utökat inter-kommunalt samarbete var ganska ofta återkommande.

Några betydande variationer mellan de tre regiontyperna föreligger inte i materialet. Detta kan bero på att de sakområden som skulle behandlas är desamma för samtliga regioner samt att länsplanerarna genom sin relativt höga involvering i det nationella regionalpolitiska systemet hade en ganska likartad syn på de regionalpolitiska problemen. Flera av de förslag som förts fram från regionerna kan också sägas vara situationsbundna t ex utlokaliseringen av central statlig förvaltning. Ytterligare ett skäl till den konstaterade enhetligheten kan vara att vår analys endast belyser handlingslinjer som är avsedda för hela regionen. Variationerna i handlingslinjer för de enskilda kommunerna inom regionen torde uppvisa en betydligt större variation.

7.4 OFFENTLIGA INVESTERINGAR

I detta avsnitt skall vi redovisa de planerade offentliga investeringarna i länsprogrammen. De offentliga investeringarna utgjorde enligt anvisningarna ett av de viktigaste medlen att påverka den regionala utvecklingen i enlighet med målsättningarna i länsplaneringen.¹⁾ Genom resursfördelningen påverkas infrastrukturen i olika kommunblock och därmed förutsättningarna för näringslivets utveckling och lokalisering.¹⁾

De offentliga investeringarna som finns upptagna i länsprogrammet är investeringar i projekt om 100000 kronor eller mera för kommuner, landsting och statliga myndigheter under åren 1970-75. De offentliga investeringarnas uppdelning på sektorer framgår av tabell 7.3.

Dessutom har man i 19 regioner redovisat ytterligare statliga investeringar inom olika sakområden.²⁾

1) Anvisningar lp 70 s 12.

2) Pga materialets skiftande karaktär redovisas en analys endast i bilaga 1.

Tabell 7.3 De offentliga investeringarnas uppdelning på sektorer

Bostäder ¹⁾	Brandförsvar	Förvaltningsfastigheter
Samlingslokaler	Statsbidrags- berättigade gator och vägar	Ej statsbidrags berätti- gade gator och vägar
Sport, bad och friluftsliv	Hamnförvaltning	Vattenverk
Avloppsverk	Renhållningsverk	Skolor
Institutioner för barn- o ungdomsvård	Åldringsvård	Sjukvård
Institutioner för utvecklingsstörda och arbetsvård	Undervisning inom lands- tingsområdet	Administrations byggnader för landstinget
Fritidsverksamhet	Flygplatser	Turism
Järnvägar	Post	Tele

1) Avser antal lägenheter. Bostäderna kommer ej att behandlas i denna undersökning.

De offentliga investeringarna kan ses som en indikator på den planerade utvecklingen i regionen. Dessutom betraktas de i länsprogrammen som en indikator på den framtida servicenivån i regionen. Att de offentliga investeringarna uppfattas som en beståndsdel i den offentliga servicen i vid mening framgår av citatet

---/ investeringar är nödvändiga för att tillgodose den växande befolkningens behov av bostäder och service. Ett eftersättande av dessa investeringar skulle leda till allvarliga problem i form av försämrad miljö för befolkningen. Samtidigt föreligger behov av investeringar för att förbättra lokaliseringsförutsättningarna i de mindre expansiva eller tillbakagående delarna av länet ---. 1)

De planerade offentliga investeringarna i länet belyser dock bara en del av de insatser från den offentliga sektorn, som bestämmer den framtida servicenivån. Andra faktorer som bestämmer denna är driftskostnaderna för verksamheten, storleken på olika transfereringar till medborgarna i regionen och den

1) Länsprogram M s 142 f.

offentliga servicens dimensionering, lokalisering och tillgänglighet. Dessutom bestäms den framtida utvecklingen i regionen av den privata sektorns verksamheter vilka inte behandlas i länsprogrammet. De planerade offentliga investeringarna är alltså enbart en indikator på den framtida servicenivån, som sådan har den vissa brister vad avser användbarheten.

Detta beror inte bara på att investeringsnivån är en ofullständig beskrivning av servicenivån utan även på variationer och osäkerhet i underlagsmaterialet. Så kan t ex kommuner och landsting i sina investeringsplaner angett betydligt högre investeringsbehov för att på så sätt erhålla större ramar till de investeringar som man anser nödvändiga. Man kan alltså ha använt underlagsmaterialet som förhandlingsinstrument mot andra aktörer i det politiska systemet. Vidare kan investeringsplaneringen bygga på olika planeringsprinciper t ex att man i en kommun anger de investeringar som är nödvändiga enligt den politiska målsättningen och man i en annan kommun anger de investeringar som är möjliga inom en viss given ekonomisk ram. Därför menar flera regionala planeringsorgan i länsprogrammen att de offentliga investeringarna måste betraktas som ren försöksverksamhet och inte ligga till grund för beslut om en fördelning av ramar till olika verksamheter.¹⁾ Ett bakomliggande skäl till detta ställningstagande kan också ha varit att kommunblocksreformen i de flesta länen ännu inte fullföljts. Detta innebar att de planerade offentliga investeringarna för kommunernas del byggde på en "gammal" kommunindelning vilken under planperioden skulle bli inaktuell. Ett av de icke-uttalade syftena med investeringsplaneringen i länsprogrammet kan ha varit att få "kontroll" över de kommunala investeringarna under övergångsperioden mellan den gamla och nya kommunindelningen.²⁾

Det regionala planeringsorganet hade som uppgift att i länsprogrammen redovisa en regionalpolitisk prioritering av de offentliga investeringarna.³⁾ Denna prioritering gjordes vad beträffar de primärkommunala investeringarna av länsstyrelsen/planeringsrådet, för de landstingskommunala investeringarna av landstinget och för de statliga investeringarna av resp statligt organ. I

1) Se t ex länsprogram AC s 12.

2) Detta påpekande har framförts av landshövdingarna.

3) Anvisningar lp 70 s 17.

samtliga regioner har denna prioritering skett enligt anvisningarna. Vid denna prioritering kan man antaga att det regionala planeringsorganet utnyttjat sin kunskap och lokalkännedom om regionen så att prioriteringen återspeglar den regionala och lokala målsättningen för den framtida utvecklingen. Så bör prioriteringen ha inneburit att vissa investeringar t ex reningsverk med kapacitet för den framtida befolkningen tagits med i investeringsprogrammet.

Materialet skall i detta sammanhang utnyttjas för en jämförelse mellan regiontyp och regiongrupper. Vid en sådan analys kan de berörda osäkerhetsmomenten i materialet bedömas vara ungefär lika stora i samtliga använda regionindelningar. Som vi tidigare har påpekat måste vi i analysen använda den data som ingår i den regionala utvecklingsplaneringen trots deras bristfällighet.¹⁾

Vi uppfattar de planerade offentliga investeringarna enligt länsprogrammen som en - om än bristfällig - indikator på den framtida offentliga servicenivån. Med servicenivå menas då service till såväl regioninvånare som till näringsliv och andra verksamheter i regionen. De planerade offentliga investeringarna belyser endast en sida av de offentliga insatserna för att ge viss servicenivå till regioninvånarna och andra verksamheter i regionen.

Vår analys gäller om systematiska variationer i de planerade offentliga investeringarna kan relateras till regiontyp, till geografisk och politisk struktur samt till regionsamhällets påverkansmöjligheter. Redovisningen sker i fyra steg. Först redovisas de totala offentliga investeringarna i länet, därefter de statliga, sedan landstingskommunala och till sist de primärkommunala.

I länsprogrammen redovisas de planerade offentliga investeringarna under planperioden 1970-75. I vissa länsprogram gäller dock investeringsdelen endast åren 1971-75. Detta innebär att vi analysen använder ett mått som avser planerade investeringar per år.

1) Se s 8.

Men de planerade investeringarna är sammankopplade med den planerade befolkningsutvecklingen i regionen. För att få ett jämförbart mått har vi konstanthållit för regionernas varierande befolkningsstorlek och varierande planerad befolkningsutveckling. Vi har därför beräknat de årliga planerade investeringarna i kronor per planerad invånare, dvs det planerade invånarantalet för 1975.¹⁾ Vårt mått på den framtida servicenivån enligt indikatorn planerade investeringar är ett sk nivåmått. Om våra resultat i detta avsnitt skall överensstämma med den tidigare policy-forskningen, som presenterats i referensramen bör följande resultat erhållas i vår analys.

1. de "rika" regionerna har högre värden på planerade offentliga investeringar än de "fattiga". Om den socioekonomiska strukturen dominerar som förklaringsfaktor bör även den "inre periferin" uppvisa högre värden än de "fattiga" regionerna. 2)
2. de socialistiska regionerna har högre värden än de icke-socialistiska. 3)

Om dessa resultat erhålles kan vi säga att policy-forskningens resultat även förefaller gälla planerad output från det politiska subsystemet och inte bara faktiskt realiserad output.⁴⁾

Vad beträffar geografisk struktur och regionsamhällets påverkansmöjligheter kan inget antagande enligt policy-forskningen göras. I avsnitt 7.1 fann vi beträffande den planerade regionala utvecklingen att regionsamhällets påverkansmöjlighet tycktes innebära att högre värden relaterades till högre påverkansmöjlighet och lägre värden till lägre påverkansmöjlighet. Vi antar att detta förhållande även gäller planerade investeringar eftersom detta mått är relaterat till den planerade utvecklingen i regionen. Något mönster återfanns inte för den geografiska strukturen i avsnitt 7.1. Det är också rimligt att anta att den geografiska strukturen har en större betydelse vad avser den inomregionala fördelningen av de planerade offentliga investeringarna. Något antagande för den geografiska strukturen görs därför inte.

1) I tabellerna kommer detta att skrivas som (kr/inv/år).
2) Dye 1972 s 254 ff, Johansson 1976 s 133 ff, Ståhlberg 1975 a s 56 f.
3) Johansson 1976 s 137 ff, Birgersson 1975 s 73 ff.
4) Det skall då observeras att output mäts som nivåmått. I detta sammanhang skall vi inte diskutera olika möjligheter att mäta output. För en diskussion i detta arbete se s 7 f.

7.41 Planerade offentliga investeringar

De planerade offentliga investeringarna avsåg investeringar inom fyra statliga sektorer, nämligen vägar, järnvägar, televerket och postverket,¹⁾ samt landstingskommunala investeringar och primärkommunala investeringar.²⁾

Tabell 7.4 a Planerade offentliga investeringar i 22 regioner
(kr/inv/år) 3)

"rika" regioner	596	
"inre periferi" regioner	613	565 (8)
		"fattiga" regioner

Vi finner i tabell 7.4 a att de planerade offentliga investeringarna systematiskt följer regiontyp på så sätt att värdet är högst i de "rika" regionerna, lägst i de "fattiga" regionerna och att den "inre periferin" uppvisar ett mellanvärde.

Medianvärdet för länen är i detta fall 666 kr/inv/år maximivärdet 831 och minimivärdet 508.

- 1) Som tidigare redovisats har man i 19 regioner redovisat ytterligare statliga investeringar. Analysen av dessa presenteras i bilaga 1.
- 2) Andelen av de primärkommunala investeringarna som regionalpolitiskt prioriteras redovisas på s 229.
- 3) I länsprogrammet för AC län har man till skillnad från övriga regioner tagit med exploateringsinvesteringarna i de planerade primärkommunala investeringarna. Då man inte angivit hur stor andel av de totala investeringarna dessa utgör har vi därför inte tagit med AC i denna analys och i analysen av primärkommunala investeringar dvs tabellerna 7.4 och 7.7.

Tabell 7.4 b Planerade offentliga investeringar i 22 regioner
och geografisk struktur (kr/inv/år/

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	684		572
"icke-koncentrerade" regioner	707	617	558 (5)

Vid en nedbrytning av regionerna efter geografisk struktur visar det sig att det erhållna sambandet mellan socio-ekonomisk struktur och planerad servicenivå är systematiskt. De två högsta värdena erhålls för de "rika" regiongrupperna, mellanvärdet för den "inre periferin" och de två lägsta värdena för de "fattiga" regionerna. Vad beträffar den geografiska strukturen finner vi inget systematiskt samband

Tabell 7.4 c Planerade offentliga investeringar i 22 regioner
och politisk struktur (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	782		572
icke-socialistisk politisk struktur	630	613	546 (1)

Tabell 7.4 c bekräftar åter sambandet mellan planerade investeringar och socio-ekonomisk struktur. Av tabellen framgår vidare en tendens till att socialistiska regioner uppvisar högre värden än icke-socialistiska. Detta framgår av värdena i de "rika" regionerna.

Vad beträffar regionsamhällets påverkansmöjligheter redovisas detta i tabell 7.4 d.

Tabell 7.4 d Planerade totala offentliga investeringar i 22 regioner och variation i påverkansmöjlighet (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	684		546
högre påverkans- möjlighet	790	617	662 (5)

I tabell 7.4 d finner vi att en högre påverkansmöjlighet från regionsamhället innebär högre nivå på den planerade servicen. Detta skulle kunna bero på det regionala planeringsorganets roll som kommunernas företrädare övervägt i beslutsfattandet och att man på så sätt erhållit högre värden än i de regioner där rollen som statens företrädare övervägt. Vi finner också att det systematiska sambandet med socio-ekonomisk struktur inte föreligger i denna analys. "Fattiga" regioner med högre påverkansmöjlighet uppvisar högre värden än "inre periferi" regionerna.

7.42 Planerade statliga investeringar

Vi skall i detta avsnitt på motsvarande sätt redovisa de statliga investeringarna inom sektorerna vägar, järnvägar, televerk och postverk, efter regiontyp och regiongrupp. I denna redovisning ingår samtliga 23 regioner. Vi finner då att för region-

typerna uppvisar de "fattiga" regionerna ett något högre värde än de "rika" och regionerna i den "inre periferin". Detta kan eventuellt förklaras med urvalet av investeringssektorer. De stora avstånden i "de fattiga" regionerna bör innebära större investeringar inom kommunikationssektorerna. Variationerna kring medianvärdet 102 (kr/inv/år) är ganska litet för regiontyperna. Det redovisade maximivärdet är 228 och minimivärdet 43. Detta innebär att variationerna mellan de enskilda länen är relativt stor.

Tabell 7.5 a Planerade statliga investeringar och regiontyp
(kr/inv/år/

"rika" regioner	89	
"inre periferi" regioner	74	118

"fattiga" regioner

Tabell 7.5 b Planerade statliga investeringar och geografisk struktur
(kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	90		118
"icke-koncentrerade" regioner	87	88	122

Även vad beträffar geografisk struktur är variationerna kring medianvärdet relativt små. Tabellen visar dock att de "fattiga" regionerna har högre värden på de planerade investeringarna.

Av tabell 7.5 c framgår att några variationer inte erhålles vad avser politisk struktur. Dock uppvisar även i detta fall de "fattiga" regionerna högre värden.

Tabell 7.5 c Planerade statliga investeringar och politisk struktur (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	87		118
icke-socialistisk politisk struktur	90	74	172

I tabell 7.5 d redovisas effekten av regionsamhällets påverkansmöjligheter. Som framgår av tabellen är den planerade statliga servicenivån högre i regioner med högre påverkansmöjligheter än i regioner med lägre påverkansmöjligheter. Då påverkansmöjligheter till största delen avser regionsamhällets möjligheter är resultatet inte helt konsistent med förklaringsfaktorn som sådan. Det är emellertid möjligt regioner med högre påverkansmöjligheter även har högre sådana mot andra aktörer i det politiska systemet. Detta skulle då innebära att vår variabel belyser en del av ett mer generellt fenomen. Men det skall påpekas att vårt material är för litet för att några slutsatser skall vara möjliga att dra.

Tabell 7.5 d Planerade statliga investeringar och variation i påverkansmöjlighet (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	87		98
högre påverkans- möjlighet	102	88	157

Vi har alltså funnit att de statliga planerade investeringarna inom fyra verksamhetsområden tenderar att gynna de "fattiga" regionerna. Detta skulle då ligga i linje med de regionalpolitiska intentionerna eftersom den offentliga servicenivån är lägre i dessa regioner. De har dessutom behov av en förbättrad infrastruktur som kan möjliggöra näringslivslokaliseringar. Analysen har vidare visat att regionsamhällets påverkansmöjlighet förefaller att innebära att de statliga planerade investeringarna är högre i regioner med högre påverkansmöjlighet än i regioner med lägre sådan.

7.43 Planerade landstingskommunala investeringar

Vi skall på motsvarande sätt redovisa de planerade landstingskommunala investeringarna enligt den regionala utvecklingsplanen. Som tidigare påpekats är det landstinget som gjort den regionalpolitiska prioriteringen av dessa investeringar.

Av tabell 7.6 a framgår att landstingens planerade investeringar systematiskt kan relateras till regiontyp på så sätt att det högsta värdet erhålles i de "rika" regionerna, det lägsta värdet i de "fattiga" regionerna och att regionerna i den "inre periferin" har ett värde mittemellan.¹⁾ Variationerna kring medianvärdet 142 är inte speciellt stora. Maximivärdet är 293 och minimivärdet 43, vilket innebär relativt stora länsvisa variationer.

Tabell 7.6 a Landstingens planerade investeringar och regiontyp
(kr/inv/år)

"rika" regioner	163	
"inre periferi" regioner	156	130
		"fattiga" regioner

1) Vad beträffar M och O har Malmö resp Göteborgs kommuns investeringar för sjukvården medräknats i landstingets investeringar för resp län.

Tabell 7.6 b Landstingens planerade investeringar och geografisk struktur
(kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	155		142
"icke-koncentrerade" regioner	170	161	130

I vår analys av den geografiska strukturens inverkan på landstingens investeringar finner vi att några systematiska variationer inte förekommer. Av tabellen framgår vidare att den "inre periferin" har ett högre värde än "rika"/"koncentrerade" regioner.

Tabell 7.6 c Landstingens planerade investeringar och politisk struktur
(kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	170		130
icke-socialistisk politisk struktur	114	156	115

Vi finner vid en analys av den politiska strukturen att landstingens planerade investeringar tenderar att variera på så sätt att de planerade investeringarna är högre i socialistiska regioner än i icke-socialistiska. Vi finner vidare att regionerna i "den inre periferin" har ett relativt högt värde på den planerade investeringsnivån och att detta värde är högre än för de "rika"/icke-socialistiska regionerna.

Tabell 7.6 d Landstingens planerade investeringar och variation i påverkansmöjlighet (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	114		106
högre påverkans- möjlighet	221	161	135

Av tabell 7.6 d framgår att i de regiongrupper som har högre påverkansmöjligheter från regionsamhället uppvisar högre värden på de planerade investeringarna och att denna variation är systematisk.

Vi fann ett motsvarande samband vad beträffar de statliga investeringarnas nivå och variation i påverkansmöjlighet. De regionalpolitiska prioriteringarna har för de statliga och landstingskommunala investeringarna gjorts av resp organ och inte av länsstyrelsen/planeringsrådet. Med påverkansmöjlighet från regionsamhället avsågs påverkan på det regionala planeringsorganet. Det finns därför inget direkt samband mellan påverkansmöjlighet och investeringsnivån för statliga organ och landstinget. Det erhållna resultatet bör därför bero på andra faktorer eller indirekt på påverkansmöjligheterna. Vad beträffar de sistnämnda kan det förehålla sig så att en variation i påverkansmöjlighet även innebär en variation i ambitionsnivå i planeringen. Den högre påverkansmöjligheten skulle då vara sammankopplad med en högre ambitionsnivå på så sätt att man i dessa regioner arbetat med ett utförligare underlagsmaterial och en mer genomgripande analys av investeringsbehoven. Detta kan då förklara den högre investeringsnivån i dessa regioner. Den högre påverkansmöjligheten och den högre ambitionen kan också ha inneburit att kraven på regionalpolitiska insatser varit

större från olika intressenter i planeringen. På så sätt har ett större investeringsbehov aktualiserats i regionerna med större påverkansmöjligheter. Ett sådant resonemang överensstämmer med det tidigare förda vad gäller den planerade befolkningsutvecklingen där regiongrupperna med högre påverkansmöjligheter uppvisade en högre takt än regiongrupper med lägre påverkansmöjlighet.

7.44 Planerade primärkommunala investeringar

Vi skall i detta avsnitt genomföra en motsvarande analys av de planerade primärkommunala investeringarna. Den regionalpolitiska prioriteringen av dessa investeringar gjordes av det regionala planeringsorganet. Vi redovisar därför först hur stor andel av de av kommunerna redovisade investeringarna som regionalpolitiskt prioriterats.¹⁾

Vi finner att medianvärdet av de regionalpolitiskt prioriterade primärkommunala investeringarnas andel av de totala primärkommunala investeringarna uppgår till 97 %. Maximivärdet är 109 % dvs man har i planeringen ökat investeringsbehovet mer än vad kommunerna själva angett som behov och minimivärdet är 62 %. Variationerna kring medianvärdet är mycket små för regiontyperna och regiongrupperna. Vi finner inga systematiska tendenser vare sig för politisk struktur eller variation i påverkansmöjligheter. Däremot finner vi en svag tendens till att andelen totala investeringar som regionalpolitiskt prioriterats är lägre i de "fattiga" regionerna. Dvs den regionalpolitiska prioriteringen i de "fattiga" regionerna har inneburit att en större andel av kommunernas föreslagna investeringar inte tagits med i länsprogrammet. Denna tendens till skillnad i agerandet mellan regionerna skulle kunna bero på att man i de "fattiga" regionerna upplevt att vissa investeringar var mer nödvändiga för den regionala utvecklingen än vad fallet var med investeringarna i de övriga regiongrupperna.

Den följande analysen bygger på material från 22 regioner.²⁾ Av tabellen 7.7 a framgår att de planerade primärkommunala investeringarna är högst i de "rika" regionerna, lägst i de "fattiga"

1) Analysen bygger på resp länsprogram samt prop 1972:111 bilaga 1 bihang B.

2) Jämför not 3 s 221.

regionerna och att regionerna i den "inre periferin" har ett värde som är nästan lika högt som för de "rika" regionerna.

Tabell 7.7 a Planerade primärkommunala investeringar och regiontyp i 22 regioner (kr/inv/år)

"rika" regioner	427	
"inre periferi" regioner	421	336 (8)
		"fattiga" regioner

Variationerna kring medianvärdet 403 (kr/inv/år) är inte speciellt stora för de "rika" resp regionerna i den "inre periferin" medan värdet för de "fattiga" regionerna är betydligt lägre. Maximivärdet uppgår till 638 och minimivärdet till 299, dvs det förekommer ganska stora länsvisa variationer.

Vad beträffar analysen för geografisk struktur finner vi inga systematiska samband. I denna analys framträder inte heller det ovan redovisade sambandet med socio-ekonomisk struktur då "koncentrerade"/"fattiga" regioner har högre planerad investeringsnivå än "rika"/"koncentrerade" regioner.

Tabell 7.7 b Planerade primärkommunala investeringar och geografisk struktur (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	404		424
"icke-koncentrerade" regioner	450	323	336 (5)

Tabell 7.7 c Planerade primärkommunala investeringar och politisk struktur (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	450		332
icke-socialistisk politisk struktur	404	421	340 (1)

Av tabell 7.7 c framgår att de socialistiska "rika" regionerna tenderar att ha ett högre värde på planerade primärkommunala investeringar än icke socialistiska regioner. Vidare framgår att det tidigare redovisade sambandet med den socio-ekonomiska strukturen inte är systematiskt i denna analys. Regionerna i den "inre periferin" uppvisar nämligen högre värden på planerade investeringar än de "rika" regionerna.

Som framgår av tabell 7.7 d finner vi knappast det förväntade sambandet mellan investeringsnivå och påverkansmöjlighet. Endast för de fattiga regionerna finner vi detta samband. Vad avser sambandet med socio-ekonomisk struktur återfinns detta systematiskt i tabellen.

Tabell 7.7 d Planerade primärkommunala investeringar och variation i påverkansmöjlighet (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	450		327
högre påverkans- möjlighet	404	383	340 (5)

7.5 SAMMANFATTNING

I detta kapitel har vi undersökt om det föreligger några systematiska variationer i planinnehållet som kan relateras till regionernas socio-ekonomiska struktur (regiontyp) och om ytterligare systematiska variationer erhålles vid en motsvarande analys av regionernas geografiska och politiska struktur. Dessutom har vi undersökt om variationerna i planinnehållet kan relateras till den variation i påverkansmöjligheter från regionsamhället som framkom i analysen av planeringsprocessen.

Planinnehållet i länsprogram 70 karakteriseras i varierande utsträckning av att det från det regionala planeringsorganet använts som förhandlingsinstrument och som förhandlingsargument för att från nationell nivå erhålla en tillräcklig tilldelning av resurser till regionen. Förhandlingsargumenten kan indelas i två kategorier. Argumenten enligt den första kategorin går ut på att utvecklingen är relativt sett positiv att regionen/kommunerna utgör lämpliga lokaliseringssorter för sk storstadsverksamhet. Argumenten enligt den andra kategorin gör gällande att utvecklingen är så dålig alternativt så ensidig att stödåtgärder från statsmakterna till regionen är nödvändiga. Det regionala planeringsorganets ställningstagande i de olika punkterna i länsprogrammet kan sägas återspegla hur man löst samordningen av nationella direktiv och kommunala krav. Vi fann att lösningen varierade mellan olika regiontyper och regiongrupper.

Vi skall sammanfattningsvis redovisa resultaten. Planinnehållet har delats upp i två grupper. En grupp utgöres av två indikatorer på den planerade regionala utvecklingen, nämligen befolkningsutvecklingen och den planerade offentliga investeringarna. En andra grupp innehåller ortsklassificeringen och föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer.

Den första sammanfattningen av resultaten avser alltså indikatorerna på den planerade regionala utvecklingen, planerad befolkningsutveckling och planerade offentliga investeringar. Förutom de fem summamått, befolkningsutvecklingen, planerade offentliga investeringar, statliga investeringar, landstingsinvesteringar och primär-

kommunala investeringar presenteras i sammanfattningen ett antal delmått på investeringarna. Dessa nedbrytningar avser sektorerna vägar, järnvägar, tele och post vad beträffar statliga investeringar samt de primärkommunala investeringarna fördelade efter huvudtitlar i den primärkommunala budgeten.¹⁾ Analyserna som redovisas i tabellerna 7.8, 7.9 och 7.10 är upplagda på samma sätt som de analyser som gjordes vad avser planeringsprocessen. Detta innebär att vi vid jämförelsen mellan två regiongrupper anger med + eller - vilken regiongrupp som erhåller högst värde för resp variabel och att vi i "icke-koncentrerade" regioner och regioner med högre påverkansmöjligheter från regionsamhället konstruerar ett poängindex efter variabelvärdenas rangordning.²⁾ Vad beträffar analysen av socio-ekonomisk struktur (regiontyp) sker denna i samband med redovisningen av effekterna av geografisk och politisk struktur samt vid analysen av effekten av varierande påverkansmöjligheter. Resultaten av redovisningen i avsnitt 7.1 och 7.4 innebär att vi antar att de högre värdena återfinns i "rika" regioner, mellanvärden i "inre periferin" och lägre värden i de "fattiga" regionerna.

Effekten av geografisk struktur resp socio-ekonomisk struktur framgår av tabell 7.8. I denna visas att någon systematisk tendens vad beträffar den geografiska strukturens effekt på variablerna i planinnehållet inte föreligger. Däremot förefaller en tendens finnas i de "fattiga" regionerna att värdena på output är högre i "koncentrerade än i "icke-koncentrerade" regioner. Materialet uppvisar ett sådant resultat i 10 fall av 16 mot 4 fall av 16 åt motsatt håll. Detta förhållande framträder speciellt i de fem summamåtten (variablerna 1-5) där fyra ger resultatet att investeringsnivån är högre i de "koncentrerade"/"fattiga" regionerna än i de "icke-koncentrerade".

-
- 1) - central förvaltning, rätts- och samhällsskydd samt folkbokföring och beskattning
- fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning
- byggnads- och planväsen, gatu- och parkförvaltning, sport och friluftsliv
- hamnar, kommunikationer och näringsliv
- industriell verksamhet
- undervisning och annan kulturell verksamhet
- socialvård och socialförsäkring

- 2) Jämför s 179 f.

Vad beträffar den socio-ekonomiska strukturens effekt vid konstant geografisk struktur visar tabell 7.8 en tendens till att investeringsnivån är högre i de "rika" regionerna. Denna tendens är dock svag. Den framträder något mer i "icke-koncentrerade" än i "koncentrerade" regioner.

Tabell 7.8 Planinnehåll och effekt av geografisk struktur resp socio-ekonomisk struktur

- a) skillnad i variabelvärde mellan "koncentrerade" och "icke-koncentrerade" regioner i "rika" resp "fattiga" regioner.
b) skillnad i variabelvärde mellan "rika" och "fattiga" regioner i "koncentrerade" regioner
c) poängindex enligt rangordning av variabelvärde för "rika", "inre periferi" och "fattiga" regioner i "icke-koncentrerade" regioner

	a)		b)	c)		
	"rika"	"fattiga"		"rika"	"inre- peri- feri"	"fattiga"
1. befolkningsutveckling	+	+	-	3	2	1
2. totala investeringar	-	+	+	3	2	1
3. statliga investeringar	+	-	-	1.5	1.5	3
4. landstingsinvesteringar	-	+	+	3	2	1
5. primärkommunala investeringar	-	+	-	3	1	2
6. vägar	-	0	-	2	1	3
7. järnvägar	+	-	+	2	1	3
8. tele	+	-	+	2	1	3
9. post	+	+	+	3	1	2
10. central förvaltning etc	-	0	-	3	1	2
11. fastighets förvaltning	-	-	-	2	1	3
12. byggnads- och planväsen	+	+	+	2	1	3
13. hämnar etc	+	+	-	3	1	2
14. industriell verksamhet	-	+	+	3	2	1
15. undervisning etc	-	+	+	3	2	1
16. socialvård etc	-	+	-	2	3	1
	7+ 9-	10+ 4-	9+ 7-	40.5	23.5	32

Örklaring: + = variabelvärdet är högre i "koncentrerade" resp "rika" regioner
- = variabelvärdet är högre i "icke-koncentrerade" resp "fattiga" regioner

0 = ingen skillnad föreligger i variabelvärdet

1 poängindexberäkningen innebär

3 = högst värde

2 = näst högst värde

1 = lägst värde

Tabell 7.9 Planinnehåll och effekt av politisk struktur resp socio-ekonomisk struktur

- a) skillnad i variabelvärde mellan "socialistiska" och "icke-socialistiska" regioner i "rika" regioner
 b) skillnad i variabelvärde mellan "rika" och "fattiga" regioner i "socialistiska" regioner
 c) skillnad i variabelvärde mellan "rika" och "inre periferi" regioner i "socialistiska" regioner

	a)	b)	c)
1. befolkningsutveckling	+	+	+
2. totala investeringar	+	+	+
3. statliga investeringar	-	-	+
4. landstingskommunala investeringar	+	+	-
5. primärkommunala investeringar	+	+	-
6. vägar	-	-	+
7. järnvägar	-	-	+
8. tele	-	-	+
9. post	+	+	+
10. central förvaltning etc	+	0	-
11. fastighets förv etc	-	-	+
12. byggnads- och planväsen	-	+	+
13. hamnar etc	+	+	0
14. industriell verksamhet	+	+	-
15. undervisning etc	-	+	+
16. socialvård etc	+	-	-
	9+ 7-	9+ 6 -	10+ 5-

Förklaring: + = variabelvärdet är högre i socialistiska resp "rika" regioner
 - = variabelvärdet är högre i "icke-socialistiska", "fattiga" samt "inre-periferi" regioner
 0 = ingen skillnad föreligger i variabelvärdet

Av tabell 7.9 framgår att någon tendens för effekten av politisk struktur inte finns i totalmaterialet.¹⁾ Däremot uppvisar summamåtten en tendens till att socialistiska regioner har högre planerad nivå på den regionala utvecklingen än "icke-socialistiska". En närmare analys av tabellen visar att majoriteten av de fall med högre värden för "icke-socialistiska" regioner gäller de statliga investeringarna. I de 10 fall som berör subsystem i det politiska systemet, dvs variablerna 1, 4, 5, 10-16 uppvisar 7 högre värden för socialistiska regioner än för icke-socialistiska, bl a de tre summamåtten. Detta resultat kan sägas ligga i linje med tidigare erhållna resultat inom policy-forskningen där analysenheterna utgjorts av subsystem i det politiska systemet.²⁾

Vad beträffar effekten av socio-ekonomisk struktur visar materialet en tendens till högre värden för de "rika" regionerna. Denna tendens är dock svagare vid jämförelse mellan "rika" och "fattiga" regioner med socialistisk politisk struktur och något starkare vid jämförelse mellan "rika" regioner och regioner i den "inre periferin" i icke-socialistiska regioner.

Av tabell 7.10 framgår att en högre påverkansmöjlighet från regionssamhället tycks innebära högre värden på indikatorerna på regional utveckling. Vi erhåller detta resultat i ca 2/3 av fallen. För summamåtten (variablerna 1-5) är sambandet mellan högre påverkansmöjlighet och högre värden på output starkare. Detta förhållande kan möjligen ses som en indikator på att det regionala planeringsorganet i regioner med högre påverkansmöjlighet i högre grad accepterat krav från regionen än vad som var fallet i regioner med lägre påverkansmöjlighet.

Vad gäller effekten av socio-ekonomisk struktur vid konstant påverkansmöjlighet framgår av tabellen en tendens till att output värdena är högre i de "rika" regionerna. Detta förhållande gäller framför allt summamåtten.

1) Denna analys gäller som tidigare påpekats endast för de "rika" regionerna.

2) Alt 1971 s 53ff, Birgersson 1975 s 73 ff, Johansson 1976 s 137 ff.

Tabell 7.10 Planinnehåll och effekt av variation i påverkansmöjlighet från regionen resp socio-ekonomisk struktur

- a) skillnad i variabelvärde mellan regioner med högre resp lägre påverkansmöjlighet från regionsamhället i "rika" resp. "fattiga" regioner
 b) skillnad i variabelvärde mellan "rika" och "fattiga" regioner i regioner med lägre påverkansmöjlighet
 c) poängindex enligt rangordning av variabelvärde i "rika", "inre perifer" och "fattiga" regioner i regioner med högre påverkansmöjlighet

	a)		b)		c)	
	"rika"	"fattiga"		"rika"	"inre periferi"	"fattiga"
1. befolkningsutveckling	+	+	+	3	2	1
2. totala investeringar	+	+	+	3	1	2
3. statliga investeringar	+	+	-	2	1	3
4. landstingsinvesteringar	+	+	+	3	2	1
5. primärkommunala investeringar	-	+	+	3	2	1
6. vägar	-	+	-	1	2	3
7. järnvägar	+	+	+	2.5	1	2.5
8. tele	+	+	0	2	1	3
9. post	+	-	0	3	2	1
10. central förvaltning etc	-	-	-	1	2	3
11. fastighets förvaltn etc	+	+	-	2	1	3
12. byggnads- o planväsen etc	-	+	+	3	1	2
13. hamnar etc	+	-	-	3	1	2
14. industriell verksamhet	-	-	+	3	2	1
15. undervisning etc	-	+	+	2	3	1
16. socialvård etc	+	-	-	2	3	1
	10+ 6-	11+ 5-	8+ 6-	38.5	27.0	30.5

Förklaring: + = variabelvärdet är högre i regioner med högre påverkansmöjlighet från regionsamhället resp i "rika" regioner
 - = variabelvärdet är högre i regioner med lägre påverkansmöjlighet från regionsamhället resp i "fattiga" regioner
 0 = ingen skillnad föreligger i variabelvärdet
 Poängberäkningen är gjord på samma sätt som i tabell 7.8.

Någon systematisk skillnad mellan "inre periferi" regioner och "fattiga" regioner finns inte i tabellen.

Kan systematiska variationer i planinnehållet relateras till regiontyp, geografisk resp politisk struktur? Vår analys visar att för summamåttan finns en tendens till systematisk variation med regiontyp dvs högre värden i "rika" regioner, mellanvärden i "inre periferin" och lägre värden i "fattiga" regioner. För geografisk struktur erhålles ingen systematisk tendens. Vad beträffar politisk struktur är tendensen den att socialistiska regioner har högre värden än icke-socialistiska. Vi fann slutligen att en högre påverkansmöjlighet från regionsamhället även innebär högre värden på planerad regional utveckling. De erhållna resultaten kan därmed sägas ligga i linje med de tidigare resultaten inom policy-forskningen.

I samtliga fall, utom vad beträffar sambandet med variation i påverkansmöjlighet, innebär nedbrytningen av summamåttan till delmått att de erhållna sambanden försvagas.

Vi skall även sammanfatta resultaten från analysen av ortsklassificeringen och de föreslagna regionalpolitiska handlingslinjerna.

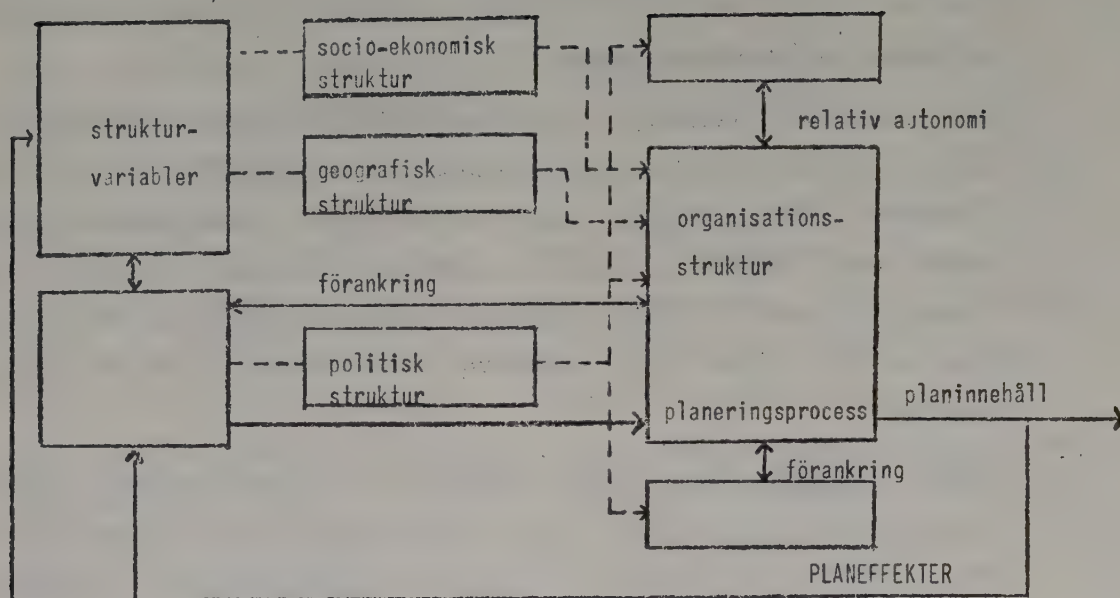
En av huvudpunkterna i länsprogram 70 var förslagen till ortsklassificering. Vi fann att man i samtliga regioner lagt fram förslag till storstadsalternativ inom regionen. Storstadsalternativen utgjordes av såväl enstaka orter som ortsystem inom regionerna. För övriga ortsklasser fann vi att klassificeringsgrunderna varierade mellan länen. I vissa län innebar förslaget till klassificering även att orter inom kommunblock ingick. Ortsklassen serviceort eller serviceort i glesbygd föreslogs av flera regionala planeringsorgan i regioner utanför stödområdet. Detta trots att ortsklassen enligt anvisningarna inte avsågs förekomma utanför stödområdet. Länsprogrammets roll som förhandlingsinstrument med nationell nivå framträder såväl i förslagen till ortsklassificering som i förslagen till regionalpolitiska handlingslinjer. Vi fann att några förslag återkom i de flesta länsprogrammen. Till regionen kunde lokaliseras dels centrala förvaltningsmyndigheter, dels högskoleutbildning. En ny trafikpolitik grundad på samhällsekonomiska och regionalpolitiska principer borde be-

slutas. De regionalpolitiska insatserna i olika former måste öka, och till regionens relativa glesbygder borde lokaliseringspolitiskt stöd kunna utgå.

Vad beträffar föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer riktade mot det inomregionala systemet går dessa ut på att man intensifierar eller påbörjar regional och lokal trafikplanering och lokal serviceplanering samt en utökad information om de lokaliseringspolitiska förutsättningarna i region och kommuner. Även förslag om ett utökat inter-kommunalt samarbete är ganska ofta återkommande.

Några betydande variationer mellan de tre regiontyperna föreligger inte i materialet. Detta kan bero på att de sakområden som behandlas är desamma för samtliga regioner samt att länsplanerarna genom sin relativt höga involvering i det nationella regionalpolitiska systemet hade en ganska likartad syn på de regionalpolitiska problemen. Flera av de förslag som förts fram från regionerna kan också sägas vara situationsbundna, t ex utlokaliseringen av central statlig förvaltning. Ytterligare ett skäl till den konstaterade enhetligheten kan vara att vår analys belyser endast handlingslinjer som är avsedda för hela regionen.

8 PLANEFFEKTER



I detta kapitel skall vi försöka besvara två frågor avseende länsprogrammets effekter. Den första frågan gäller i vilken utsträckning den nationella nivån, dvs regering och riksdag accepterade den regionala nivåns förslag till regionalpolitiska handlingslinjer. Den andra frågan gäller i vilken utsträckning det regionala planeringsorganet hade förmåga att förutsäga framtiden. I det sistnämnda fallet skall vi på ett par punkter jämföra planerat regionalt tillstånd 1975 med faktiskt sådant tillstånd. Det skall påpekas att analysen eller utvärderingen endast är översiktlig och att något sammanfattande omdöme om den regionala utvecklingsplanens effekter inte är möjligt att göra på grundval av det material som presenteras.

8.1 RIKSDAGENS UTVÄRDERING AV LÄNSPROGRAM 70

Länsprogram 70 auktoriserades av det nationella politiska systemet genom riksdagens beslut i anledning av proposition 1972:111.¹⁾ Detta beslut uppfattas som den nationella nivåns utvärdering av förslagen till regionalpolitik som framlagts av de 23 regionala planeringsorganen.

1) InU 1972:28 rskr 1972:347.

Den nationella nivåns ställningstagande till de framförda förslagen torde grunda sig på dess syn på vilken roll regionalpolitiken skulle spela i den framtida samhällsutvecklingen. Vi skall i detta sammanhang inte beröra den politiska processen i samband med det nationella beslutet om regionalpolitiken. Det torde dock ha förhållit sig på så sätt att många olika planeringsintressenter varit aktiva och fört fram synpunkter på utformningen av den nationella regionalpolitiken.¹⁾

Resultaten av denna politiska process skall jämföras med de regionala planeringsorganens förslag. Vidare skall vi redogöra för den nationella nivåns ställningstagande i fråga om utlokaliseringen av central statlig förvaltning från stockholmsområdet samt lokaliseringen av den nya högskolan. Dessa två frågor var som tidigare redovisats mycket starkt sammankopplade med länsprogram 70.²⁾ Framställningen inleds med en jämförelse av de regionala planeringsorganens förslag till planerad befolkningsutveckling och de nationella auktoriserade befolkningsramarna för länen. Därefter behandlas ortsklassificeringen och det allmänna stödområdets avgränsning. I ett tredje avsnitt redovisas utlokaliseringen av central statlig förvaltning och högskolelokaliseringen.

8.11 Länens befolkningsramar

De av riksdagen beslutade befolkningsramarna för länen avsåg länens befolkning för år 1980 och angavs i form av ett intervall.³⁾ I riksdagens beslut sägs också att dessa ramar inte innebär någon garanti för den framtida befolkningsutvecklingen samt att planeringen i de skogslänen (S, W---BD) bör inriktas på det högre talet i det angivna intervallet. Detta innebär att dessa län i stort sett skall ha en oförändrad befolkningsnivå 1980.⁴⁾

För att erhålla den nationellt auktoriserade befolkningsramarna för år 1975 har vi gått tillväga på det sättet att differensen

1) Det stora antalet motioner, 48 stycken, i samband med prop 1972:111 bilaga 1 tyder på detta förhållande. Vidare kan man antaga att de regionala planeringsorganen agerade i frågan genom olika former av påverkan.

2) Se s 212.

3) Prop 1972:111 bilaga 1 s 474.

4) Samhällsplaneringen i Sverige 1974 s 65 f.

mellan 1970 års befolkningstal och medelvärdet för befolkningsramen 1980 har halverats. Därefter har vi konstruerat ett intervall med samma intervallbredd som i befolkningsramarna för 1980. Detta innebär att vårt material inte grundar sig på nationellt auktoriserade befolkningsvärden utan är en beräkning av vad dessa befolkningsramar skulle innebära i folkmängd efter halva planperioden. Vår beräkningsmetod är dessutom en förenkling av de komplexa demografiska förlopp som bestämmer olika regioners folkmängd. Expansion eller stagnation i befolkningen behöver inte ske jämnt över en period som förutsätts i vår beräkning.

Vi skall först undersöka hur många regionala planeringsorgan inom varje regiontyp vars förslag om den framtida befolkningen för år 1975 accepterats vid den nationella auktoriseringen. Detta innebär att vi undersöker om befolkningsvärdet i länsprogrammet för resp region befinner sig inom den beräknade befolkningsramen enligt riksdagens beslut. Redovisningen presenteras i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Antal regioner inom varje regiontyp vars planerade folkmängd befinner sig inom den av riksdagen beslutade befolkningsramen för år 1975

"rika" regioner	2 (10)	
	4 (4)	5 (9)
"inre periferi" regioner		"fattiga" regioner

Som framgår av tabell 8.1 så har det regionala planeringsorganet i knappt hälften av regionerna fått sina förslag accepterade av riksdagen vad beträffar befolkningsramarna. Övriga regioner har föreslagit en planerad folkmängd som är högre än den som riksdagen beslutade.

Vi skall också jämföra vad den nationellt auktoriserade folkmängden innebär i form av planerad befolkningsutveckling och planerad förändring. Detta har gjorts på så sätt att vi beräknat en befolkningsutveckling under perioden 1970-1975 där värdet för år 1975 utgöres av intervallmitten. Jämförelsen med den av de regionala planeringsorganen föreslagna utvecklingen har i tabellen markerats med / /, och redovisas per regiontyp i tabell 8.2.

Tabell 8.2 Jämförelse mellan nationellt beslutade befolkningsramar och de regionala planeringsorganens förslag (% av 1970 års folkmängd)

"rika" regioner	/7.3/ 3.2	
"inre periferi" regioner	/4.2/ 3.6	/1.7/ 0.5
	"fattiga" regioner	

Som framgår av tabell 8.2 innebär riksdagens beslut en lägre planerad befolkningsutveckling för de "rika" regionerna och en något lägre för både den "inre periferin" och de "fattiga" regionerna. Riksdagens beslut kan karakteriseras av en intention att erhålla en mer balanserad befolkningsutveckling i landet, dvs att skillnaderna mellan de olika regiontyperna inte skulle vara så stora.

Riksdagens beslut skall också jämföras med länsprogrammen vad avser planerade förändringar av befolkningsutvecklingen. Denna jämförelse redovisas i tabell 8.3.¹⁾

Tabell 8.3 Jämförelse mellan nationellt beslutad planerad förändring av befolkningsutvecklingen och de regionala planeringsorganens förslag (promille)

"rika" regioner	/14/ - 22	
"inre periferi" regioner	/6/ 7	/25/ 7
	"fattiga" regioner	

Skillnaderna mellan den av riksdagen planerade förändringen av befolkningsutvecklingen i de olika regiontyperna och de i länsprogrammen föreslagna gäller de "rika" regionerna och de "fattiga" regionerna. För de "rika" regionerna innebär riksdagens beslut en relativt sett kraftig minskning av takten i befolkningsutvecklingen och för de "fattiga" någon ökning av takten i befolkningsutvecklingen. Riksdagens beslut innebar dock en avsevärd minskad ökningstakt jämfört med förslagen i länsprogrammen.

1) En definition av planerad förändring av befolkningsutvecklingen finns på s 201.

Vi finner vid en analys av riksdagens beslut om de framtida befolkningsramarna för länen att drygt hälften av länen skulle få en minskad planerad folkmängd i jämförelse med regionens eget förslag. Den regiontyp som har "störst access" är den "inre periferin" där samtliga fyra läns föreslagna befolkningstal ligger inom den av riksdagen beslutade befolkningsramen. Detta är fallet för fem av de nio "fattiga" regionerna och för två av de tio "rika". Riksdagens målsättning kan också karakteriseras som att mindre skillnader i befolkningsutvecklingen skulle råda för regionerna. Den planerade förändringen innebar en relativt sett stor minskning i takten för de "rika" regionerna, ungefär samma takt i befolkningsutvecklingen för regionerna i den "inre periferin" och en förändring från minskande befolkning till i stort sett konstant befolkning för de "fattiga" regionerna. Riksdagens beslut utgör för de "rika" och "fattiga" regionerna en dämpning av den utvecklingstakt i regionerna som föreslås i länsprogrammen. Vad beträffar den "inre periferin" accepterade riksdagen i stort sett den föreslagna utvecklingstakten.

8.12 Ortsklassificeringen

Den nationella auktoriseringen av ortsklassificeringen utgick från en annan indelningsgrund än den som förelåg vid det regionala planeringsorganets ställningstagande. Detta kan ses som en effekt av den politiska processen. Som tidigare redovisats framfördes från många håll kritik mot ortsklassificeringen vilket ledde till en ny indelningsgrund. I stället för fem ortsklasser använde man sig vid riksdagens beslut av fyra.¹⁾

De två ortsklasserna serviceort i glesbygd och övrig ort hade vid riksdagens ställningstagande slagits samman till en ortsklass benämnd kommuncentrum. Detta försvårar en analys av hur den nationella nivån accepterade den regionala nivåns förslag. Vår redovisning kommer därför att behandla endast klassificering-

1) Angående ortsklasserna se s 205 f.

en vad avser avgränsningen av storstadsområdena, klassificeringen av storstadsalternativ (primära centra) och regionala tillväxtcentra (regionala centra).

Vad avser storstadsområdena visar en jämförelse mellan länsprogrammen och riksdagens beslut att endast förslaget i O-län accepterats av den nationella nivån. För både AB och M-län ändrade man på nationell nivå den föreslagna ortsklassificeringen.

Riksdagens beslut om ortsklassen primära centra innebär att i varje län finns minst ett primärt centrum. Till detta kommer att riksdagen dessutom klassificerade ett regionalt tillväxtcentra med länsregional betydelse som primärt centrum.¹⁾ I riksdagens beslut gjordes ingen skillnad på primära centra belägna nära storstäderna eller primära centra belägna på längre avstånd från storstäderna. Antalet primära centra begränsades inte heller i den utsträckning som angavs i motiven till ortsklassificeringen.

I tabell 8.4 redovisas i vilken utsträckning den nationella auktoriseringen och förslagen i länsprogrammet överensstämmer vad avser regionala tillväxtcentra (regionala centra).

Tabell 8.4 Antal regioner i varje regiontyp där riksdagens beslut om regionala centra överensstämmer med förslagen i länsprogrammet

"rika" regioner	7 (10)	
"inre periferi" regioner	2 (4)	4 (9)

"fattiga" regioner

Av tabell 8.4 framgår att 13 regioner fått sina förslag accepterade av nationell nivå. Den största andelen återfinns i de "rika" regionerna, medan den nationella nivån i mindre grad accepterat förslagen från "inre periferin" och de "fattiga" regionerna. Innebörden i riksdagens ändringar är i de flesta fall en "nedklassning" av en eller flera kommuner från regionalt centrum till kommuncentrum.

1) Skellefteå i AC-län.

Övriga orter i resp län klassificerades som kommuncentra. Några orter inom kommunblocken sk serviceorter i glesbygd blev inte föremål för klassificering, vilket föreslagits i ett flertal län.

I 1972 års proposition om regionalpolitiken omnämns att vissa regionala centra och kommuncentra inom det allmänna stödområdet kan komma att vara i behov av särskilda offentliga stödåtgärder för att servicenivån under planperioden skall tryggas.¹⁾ Detta kan ses som en markering att vissa orter i det allmänna stödområdet bör utgöra "serviceorter i glesbygd".²⁾

8.13 Utlokalisering av central statlig förvaltning och lokaliseringen av den nya högskolan samt stödområdets avgränsning

Vi har tidigare redovisat att det regionala planeringsorganet i varje län föreslagit att regionens storstadsalternativ var lämpligt som dels ort för utlokalisering av central statlig förvaltning, dels som lokaliseringsort för den nya högskolan.

Det nationella beslutet om utlokalisering av central statlig förvaltning togs i två etapper 1971 och 1973.³⁾ Besluten innebar att statlig central förvaltning förlades till 14 primära centra. Dessutom fattades beslut i särskild ordning att i ytterligare ett primärt centrum skulle förläggas viss central statlig förvaltning.⁴⁾ Riksdagens beslut innebar att av de sju storstadsalternativ som bedömts som belägna alltför nära storstadsområdena har tre blivit orter för utlokalisering.⁵⁾

I tabell 8.5 anges det antal regioner i varje regiontyp till vilka central statlig förvaltning blivit utlokaliserad.⁶⁾

1) Samhällsplanering i Sverige 1974 s 64.

2) I riksdagens regionalpolitiska beslut i anledning av prop 1975/76:211 har serviceort i glesbygd införts i ortsklassificeringen under beteckningen kommundelscentrum. De skall enligt intentionerna utgöra ett komplement till centralorten vad avser serviceförsörjningen se prop 1975/76:211 s 277 f.

3) Prop 1971:29 och prop 1973:55.

4) Örebro.

5) Eskilstuna, Borås, Uppsala.

6) Utlokaliseringen av förvaltning till Örebro medräknas i tabell 8.5.

Tabell 8.5 Antal regioner i resp. regiontyp till vilken central statlig förvaltning utlokaliserats

"rika" regioner	6 (7) /10/	
"inre periferi" regioner	0 (4)	8 (9)
		"fattiga" regioner

Av tabell 8.5 framgår att den centrala statliga förvaltningen utlokaliserats till de "rika" regionerna och de "fattiga" regionerna. Däremot har ingen statlig central förvaltning förlagts till regionerna i den "inre periferin". En möjlig förklaring till detta förhållande kan vara att de agglomerativa fördelarna i den "inre periferins" storstadsalternativ bedömts som relativt sett små. Detta då dessa storstadsalternativ har ett relativt litet befolkningsunderlag.¹⁾

Vad beträffar beslutet om lokaliseringen av den nya högskolan innebar detta att 17 av de 23 primära centra blir utbyggnadsorter för högskoleutbildningen samt att två av de övriga sex redan har universitet.²⁾ Dessutom finns universitet i de tre storstadsområdena. Om man till högskoleutbildningen räknar försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning innebar riksdagens beslut att 19 av 23 primära centra är lokaliseringsorter för den nya högskolan. Detta innebär att högskoleutbildningen kommer att finnas i samtliga regioner i landet.

Den tredje punkten i detta avsnitt avsåg avgränsningen av det allmänna stödområdet. Som framgått av avsnitt 7.3 föreslogs i flera län att gränserna för det allmänna stödområdet skulle ändras. Riksdagens ställningstaganden till dessa krav blev beslutet om d sk "grå zonen". Med den grå zonen menas att man bör ta särskild hänsyn till bedömningen av vissa kommuner som gränsar till det allmänna stödområdet.³⁾

1) SOU 1970:14 s 1:23 ff.

2) SOU 1975:91 s 283.

3) SOU 1976:91 s 211.

I två avseenden ändrade riksdagen stödområdets gränser nämligen vad avser Gotlands län och Öland, vilka kom att ingå i det allmänna stödområdet. Övriga förslag om att lokaliseringsstöd skulle kunna utgå inom vissa områden i länen i södra Sverige accepterades inte av den nationella nivån.

8.14 Sammanfattning

I samband med riksdagens utvärdering av länsprogram 70 fastställdes de nationella intentionerna angående befolkningsutvecklingen i de olika regionerna. Vi fann att dessa intentioner i högre grad överensstämde med länsprogrammen i den "inre-periferin" än med länsprogrammen i de övriga regiontyperna. Riksdagens intentioner innebar vidare en minskad takt i befolkningsökningen i de "rika" regionerna. För regionerna i den "inre periferin" accepterade riksdagen den föreslagna måttliga ökningen i takten i befolkningsutvecklingen. Den lägsta takten i befolkningsutvecklingen planerades för de "fattiga" regionerna. Å andra sidan innebar riksdagens intentioner att befolkningsminskningen i dessa regioner skulle upphöra.

De "rika" regionernas förslag till ortsklassificering accepterades i högre grad av riksdagen än förslagen från "inre periferin" och de "fattiga" regionerna. Vi fann vidare att central statlig förvaltning avsågs bli utlokaliserad till, bortsett från storstads-länen, i stort sett samtliga "rika" och "fattiga" regioner. Däremot erhöll ingen region i den "inre periferin" någon central förvaltningsmyndighet. Lokaliseringen av den nya högskolan innebär att högskoleutbildning kommer att finnas i samtliga regioner.

8.2 UTVÄRDERING AV LÄNSPROGRAM 70 - NÅGRA RESULTAT

I detta avsnitt skall vi med några exempel undersöka i vilken utsträckning länsprogrammets planerade utveckling för regionen kom att överensstämma med den faktiska utvecklingen i regionen. De exempel som redovisas i detta avsnitt avser perioden 1970-1975. En kontroll av planeffekterna efter fem år, alltså 1975,

kan motiveras av att man vid länsstyrelserna då beslutade om en ny regional utvecklingsplan, nämligen länsplan 74. Sedan denna antagits av länsstyrelsen kan den anses vara styrande för de regionala organens handlande.¹⁾ Den styrande effekten av länsprogram 70 kan därför anses vara liten efter länsstyrelsernas beslut om länsplan 74. Å andra sidan kan man hävda att femårsperioden 1970-75 är en för kort tid för att kunna utvärdera några effekter av en regional utvecklingsplan. Om en utvärdering skall göras på lång eller kort sikt utgör ett generellt problem vid effektstudier.²⁾ Eftersom vissa data finns tillgängliga för 1975 och detta år utgör en av planeringshorisonterna i länsprogram 70 har vi valt perioden 1970-1975 för att redovisa några resultat från en utvärdering av länsprogram 70.³⁾ Detta innebär att vi jämför den planerade utvecklingen i regionen enligt länsprogrammet med den faktiska utvecklingen i regionen. Vi frågar därmed i vilken utsträckning planverkställandet lett till att planmålen uppfyllts, dvs efter graden av måluppfyllelse.

I detta sammanhang är förutsättningen för måluppfyllelse mycket komplex. För det första har planeringsorganet, som framgick av avsnitt 8.1 inte kontroll över den politiska handlingslinje som skall genomföras, utan denna kontroll ligger på den nationella nivån. Planeringsorganets förmåga att i länsprogrammet förutsäga den nationella nivåns ställningstagande i fråga om de regionalpolitiska intentionerna har i vissa avseenden be-
lysts i avsnitt 8.1.

För det andra gäller länsprogrammets målsättningar många sektorer i samhället. Det regionala planeringsorganet och även den nationella nivån kan endast indirekt påverka flera av dessa sektorer. Vad beträffar det regionala planeringsorganet är detta förhållande särskilt framträdande. Vid planverkställandet har länsstyrelsen

1) Enligt landshövdingeintervjuerna har ett beslut om en regional plan styrande effekt för de regionala organens handlande även innan planen formellt auktoriserats på den nationella nivån.

2) Jämför Weiss 1972 s 31.

3) Utvärdering kan ske dels av processen dels av resultaten. Jämför Stenelo 1975 s 9 f, Stevrin 1974 s VI:6 ff.

som uppgift att vara samordnare av den offentliga verksamheten i regionen. Det torde dock vara svårt att få samtliga sektorer inom den offentliga sektorn att följa de regionalpolitiska intentionerna. Speciellt sektorer med egen planeringsverksamhet och med egna resursramar kan antas ha en annan uppfattning om fördelningen av de offentliga insatserna såväl inom en region som mellan regionerna.¹⁾

För det tredje har det regionala planeringsorganet ingen egen verkställande funktion vad avser den regionala utvecklingsplanens verkställande.

De konkreta besluten som påverkar måluppfyllelsen fattas av andra organ. Det regionala planeringsorganet har genom den politiskt administrativa processen indirekt möjligheter att påverka detta verkställande bl a genom tillståndsgivning, dispensbeslut och liknande. Vidare har de regionala planeringsorganen möjligheter att via påverkan på andra instanser föra fram intentionerna i den regionala utvecklingsplanen och på så sätt få till stånd en uppfyllelse av planmålen.

Det skall också påpekas att den nationella nivån faställt att statsmyndigheterna i beslut av regionalpolitisk betydelse skall beakta resultaten av den genomförda regionalpolitiska planeringen.²⁾ Detta innebär att de statliga myndigheterna i sitt planerande och agerande skall följa de regionalpolitiska intentionerna.

Planverkställandet är liksom planeringen, en politisk beslutsprocess. Detta innebär att politiska värderingar kontinuerligt påverkar verkställandet. De politiska förutsättningarna kan vara annorlunda vid planverkställandet än vid beslutet om planen. Detta förhållande är en avsevärd komplikation vid en undersökning av måluppfyllelsen av planen.

Effekterna av länsprogram 70 bedömdes av landshövdingarna över-

1) Detta problem vanligen kallt "konflikt" mellan nivå och sektor diskuterades utförligt vid landshövdingeintervjuerna, och upplevs på regional nivå som en svårighet. Prioriteringarna gjorda av nivåorganet och de, gjorda av sektorsorganet är enligt landshövdingarna alltför ofta skiljaktiga.

2) SFS 1969:438, 1973:24 och 1973:871.

vägande som att de regionalpolitiska intentionerna i programmen i stort sett hade nåtts. Man pekade då på t ex ortsklassificeringen som medfört att man i vissa regioner kunnat behålla viss typ av offentlig service. Detta med motiveringen att ortsklassificeringen angav att denna typ av service borde vara representerad i en speciell ortstyp. Däremot pekade man på att befolkningsmålsättningarna i länsprogrammen oftast var ett mycket dåligt planeringsinstrument. För de "fattiga" regionerna var uppfattningen den att utvecklingen i de större orterna blivit positiv till skillnad från tidigare men att de mindre orterna hade kvarstående problem, dvs det existerar en inomregional obalans. För vissa regioner, framför allt inom regiontypen "rika" regioner, var länsprogram 70 ett dåligt planeringsinstrument och den följande länsplaneringsomgången länsplan 74 innebar att man fick börja om från början.

Vi skall i det följande avsnittet redovisa ett antal exempel på utfallet av länsprogram 70 vad beträffar befolkningsciffrorna. Jämförelsen omfattar den planerade befolkningsutvecklingen 1970-1975 och den faktiska befolkningsutvecklingen för åren 1970-1975. Därefter redovisas graden av förändring, som en jämförelse mellan planerad förändring och faktisk förändring av befolkningsutvecklingen. Vi skall också redovisa en jämförelse mellan planerad koncentration av befolkningen till regionens primära centrum samt den faktiska koncentrationen till regionens primära centrum.

8.21 Faktisk befolkningsutveckling

I den analys av planeffekterna som skall redovisas behandlas befolkningsutvecklingen som en indikator på den regionala utvecklingen under åren 1970-1975. Detta är ett relativt trubbigt instrument att mäta planeffekter. Dock är som vi påpekat i kapitel 5 befolkningsutvecklingen sammankopplad med de regionala utvecklingsförloppen i andra socio-ekonomiska variabler.¹⁾ Detta innebär att befolkningsutvecklingen är en övergripande indikator på de regionala utvecklingsförloppen under planperioden.

1) jämför s 76 f.

Analysen innebär alltså att vi undersöker det regionala planeringsorganets förmåga att förutsäga framtiden så som den återspeglas i befolkningsciffrorna. Det regionala planeringsorganets förmåga att förutsäga framtiden gäller då dess förmåga att förutsäga dels effekterna i regionen av den nationella regionalpolitiken, dels effekterna av samhällsutvecklingen i stort. Man kan hävda att befolkningsutvecklingen är ett resultat som indirekt belyser den gemensamma effekten av dessa två faktorer.

I tabell 8.6 redovisas en jämförelse mellan planerad befolkningsutveckling i resp regiontyp, markerad med / /, och faktisk befolkningsutveckling under åren 1970-1975.

Tabell 8.6 a Jämförelse mellan planerad befolkningsutveckling 1970-1975 / / och faktisk befolkningsutveckling under samma period och regiontyp (% av 1970 års folkmängd)

"rika" regioner	/7.3/ 1.1	
"inre periferi" regioner	/4.2/ 2.1	/1.7/ 0.6
		"fattiga" regioner

Av tabell 8.6 a framgår att skillnaden mellan planerad befolkningsutveckling och faktisk sådan är relativt sett stor. Regionerna i den "inre periferin" och de "fattiga" regionerna hade en bättre förmåga att förutsäga den faktiska utvecklingen än de "rika" regionerna. Av tabellen framgår vidare att befolkningsutvecklingen är tämligen likformig i samtliga regiontyper. En analys av de 23 regionerna visar att medianvärdet för faktisk befolkningsutveckling under perioden 1970-1975 är 1.1 /5.0/, maximivärdet 9.5 /9.7/ och minimivärdet -0.8 /0.6/.¹⁾

Vi skall också redovisa jämförelser för planerad och faktisk befolkningsutveckling för geografisk och politisk struktur samt variation i påverkansförmåga. Detta sker i tabellerna 8.6 b-d.

1) Värdena inom / / anger motsvarande planerade värden.

Tabell 8.6 b Jämförelse mellan planerad befolkningsutveckling och faktisk befolkningsutveckling åren 1970-1975 och geografisk struktur (% av 1970 års folkmängd)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	/7.8/ 1.0		/5.1/ 0.6
"icke-koncentrerade" regioner	/6.5/ 1.2	/3.4/ 2.6	/3.0/ 0.6

Tabell 8.6 c Jämförelse mellan planerad och faktisk befolkningsutveckling under åren 1970-1975 och politisk struktur (% av 1970 års folkmängd)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	/7.8/ 1.0		/2.9/ 0.6
icke-socialistisk politisk struktur	/6.7/ 1.1	/4.2/ 2.1	/3.3/ 0.7

Tabell 8.6 d Jämförelse mellan planerad och faktisk befolkningsutveckling under åren 1970-1975 och variation i påverkansförmåga (% av 1970 års folkmängd)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	/6.7/ 1.1		/2.4/ 0.6
högre påverkans- möjlighet	/8.0/ 1.8	/3.4/ 2.6	/3.0/ 0.7

Som framgår av tabellerna 8.6 b-d är variationerna i förhållande till tabell 8.6 a, regiontypsvariationerna, relativt sett små. Den faktiska befolkningsutvecklingen avviker i samtliga regiongrupper, betydligt från den planerade befolkningsutvecklingen dock minst i den "inre periferin". Vi fann att det regionala planeringsorganets förmåga att förutsäga framtiden inte systematiskt varierar med regiontyp, geografisk och politisk struktur eller variation i påverkansförmåga. I förhållande till den faktiska utvecklingen var planmålen i länsprogrammen för högt ställda.

Vi skall även redovisa vad den faktiska befolkningsutvecklingen innebar för förändring i regional utveckling. Detta resultat skall jämföras med den planerade förändringen. Vi jämför alltså skillnaden mellan den planerade befolkningsutvecklingen 1970-1975 i % av 1970 års folkmängd och den faktiska befolkningsutvecklingen 1965-1970 i % av 1965 års folkmängd planerad förändring / /, med skillnaden mellan den faktiska befolkningsutvecklingen 1970-1975 i % av 1970 års folkmängd och den faktiska befolkningsutvecklingen 1965-1970 i % av 1965 års folkmängd - faktisk förändring. Resultaten redovisas i promillevärden.¹⁾

Tabell 8.7 a Jämförelse mellan planerad förändring och faktisk förändring av den regionala utvecklingen (promille)

"rika" regioner	/14/ -44	
"inre periferi" regioner	/6/ -2	/25/ 9
		"fattiga" regioner

Av tabell 8.7 a framgår att den faktiska utvecklingen innebär en relativt stor minskning av takten i befolkningsutvecklingen för de "rika" regionerna. De regionala planeringsorganens förmåga att förutsäga framtiden var sämre i denna regiontyp än i de övriga regiontyperna. Även i detta fall uppvisar regionerna i den "inre periferin" en större förmåga att förutsäga framtiden. För de

1) Jämför s 201 f.

"fattiga" regionerna innebär den faktiska förändringen av den regionala utvecklingen en lägre takt i utvecklingen än planerat men, som framgått av tabell 8.6, att en negativ befolkningsutveckling vänts till en svagt positiv sådan.

Tabell 8.7 b Jämförelse mellan planerad och faktisk förändring av den regionala utvecklingen och geografisk struktur (promille)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	/10/ -49		/21/ 2
"icke-koncentrerade" regioner	/33/ -20	/14/ 0	/32/ .13

Tabell 8.7 c Jämförelse mellan planerad och faktisk förändring av den regionala utvecklingen och politisk struktur (promille)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	/21/ -33		/25/ 9
icke-socialistisk politisk struktur	/-8/ -49	/6/ -2	/30/ 3

Som framgår av tabell 8.7 b ligger värdena för faktisk förändring av den regionala utvecklingen högre för de "icke-koncentrerade" regionerna än för de "koncentrerade" regionerna. Av tabellen framgår också den skillnad som finns mellan "rika" regioner med en relativt kraftig minskning av takten i befolkningsutvecklingen och "fattiga" regioner med en svag ökning av takten i befolkningsutvecklingen. Vi finner vidare att förmågan att förutsäga framtiden förefaller vara högre i den "inre periferin" något sämre i de "fattiga" regionerna och lägst i de "rika" regionerna.

I tabell 8.7 c återfinner vi samma mönster som i tabell 8.7 b vad beträffar förmågan att förutsäga framtiden. Dessutom visar tabellen att man i "icke-socialistiska/"rika" regioner planerat för en förändring i befolkningsutvecklingen vars riktning överensstämmer med den faktiska förändringen av befolkningsutvecklingen. Några systematiska variationer i faktisk förändring av befolkningsutvecklingen som kan relateras till den politiska strukturen kan inte sägas föreligga i tabell 8.7 c.

Analysen av faktisk och planerad förändring av befolkningsutvecklingen och variation i påverkansmöjlighet från regionsamhället i tabell 8.7 d visar att värdena för faktisk förändring i befolkningsutveckling är högre i regioner med högre påverkansmöjlighet. Det tidigare redovisade sambandet mellan faktisk förändring och socioekonomisk struktur finns också i tabellen.

Tabell 8.7 d Jämförelse mellan planerad och faktisk regional utveckling och variation i påverkansmöjlighet (promille)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	/6/ -49		/21/ 2
högre påverkans- möjlighet	/13/ -39	/14/ 0	/32/ 13

Vi har funnit att de regionala planeringsorganens förmåga att förutsäga framtiden enligt den regionala utvecklingsplanen länsprogram 70 är relativt dålig. Avvikelsen mellan faktisk och planerad befolkning är både för regiontyp och regiongrupper ganska stor. Den genomgående bättre förmågan att förutsäga framtiden finns för länsprogram 70 i den "inre periferin". De "fattiga" regionerna uppvisar en bättre förmåga att förutsäga framtiden än de "rika" regionerna.

De erhållna resultaten om det regionala planeringsorganets förmåga att förutsäga framtiden bör även sättas i relation till i vilken utsträckning man använt sig av länsprogrammet som förhandlingsargument med nationell nivå. De "rika" regionerna föreslog i länsprogrammen att en stark expansiv regional utveckling skulle bli ännu starkare. Detta förhållande kan troligen ses som delvis ett förhandlingsargument med nationell nivå så att även de "rika" regionerna skulle få del av statsmakternas insatser i en nationell regionalpolitik.

På motsvarande sätt var de "fattiga" regionernas länsprogram präglade av att man i dessa regioner upplevde den regionala utvecklingen som allvarlig. Länsprogrammen innehöll därför förslag om en planerad regional utveckling som var ganska positiv. Även detta kan uppfattas som delvis ett förhandlingsargument med nationell nivå.

I mindre utsträckning återfanns förhandlingsargumenten med nationell nivå för den "inre periferin" i länsprogrammets planerade utveckling utan detta förekom i andra avsnitt av den regionalpolitiska planeringen.

En intention i den nationella regionalpolitiken är att det inom varje region skall finnas ett eller flera kommunblock med framtida spontan tillväxtkraft till vilken/vilka en betydande del av de ofrånkomliga flyttningarna inom länen kan ske.¹⁾ I riksdagens utvärdering av länsprogram 70 benämndes denna typ av orter för primära centra. Vi skall i detta avsnitt redovisa i vilken utsträckning koncentrationen i länen ökat eller minskat

1) Prop 1970:75 s 188.

kring varje regions primära centrum. En ökad koncentration kring en regions primära centrum kan då sägas vara överensstämmande med regionalpolitikens intentioner medan en minskad koncentration kring en regions primära centrum inte på samma sätt följer regionalpolitikens intentioner.

Med en regions koncentration kring dess primära centrum menas befolkningsmängden i orterna klassificerade som storstadsområden och primära centra dividerade med länets resterande folkmängd. På så sätt erhålls ett dominanstal för regionens primära centrum. I tabellerna kommer vi att presentera tre dominanstal för primärt centrum, det första avser den faktiska dominansen år 1970, vilken i tabellerna markeras med (), den andra planerade dominansen år 1975 enligt länsprogrammen / / och den tredje faktiska dominansen år 1975 ____.

De olika värdena för primära centras dominans och regiontyp framgår av tabell 8.8 a

Tabell 8.8 a Dominans för primära centra och regiontyp

"rika" regioner	(1.39) /1.48/ <u>1.39</u>		
"inre periferi" regioner	(0.81) /0.83/ <u>0.83</u>	(0.68) /0.71/ <u>0.73</u>	"fattiga" regioner

Av tabell 8.8 a framgår att de primära centras dominans i de "fattiga" regionerna har ökat något mer än vad som planerades. För de "fattiga" regionerna gäller dessutom att primära centra har en lägre dominans än i övriga regiontyper. I den "inre periferin" överensstämmer planerad dominans och faktisk dominans. Vad beträffar de "rika" regionerna är de primära centras dominans densamma år 1975 som år 1970. Detta innebär en relativt sett stor avvikelse från de uppsatta planmålen i länsprogrammet.

Tabell 8.8 b Primära centras dominans och geografisk struktur

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	(1.48) /1.66/ <u>1.50</u>		(0.63) /0.69/ <u>0.63</u>
"icke-koncentrerade" regioner	(1.35) /1.43/ <u>1.35</u>	(0.73) /0.77/ <u>0.74</u>	(0.73) /0.77/ <u>0.76</u>

Av tabell 8.8 b framgår att man i samtliga regiongrupper planerat för en högre dominans för primära centra än vad som faktiskt erhållits under planperioden 1970-1975.

Vid en konstanthållning för den politiska strukturen finner vi att de socialistiska "rika" regionerna i högre grad än icke-socialistiska "rika" regioner uppnått målet för befolkningens

Tabell 8.8 c Primära centras dominans och politisk struktur

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	(0.80) /0.81/ <u>0.83</u>		(0.68) /0.71/ <u>0.73</u>
icke-socialistisk politisk struktur	(1.48) /1.66/ <u>1.50</u>	(0.81) /0.83/ <u>0.83</u>	(0.99) /1.09/ <u>1.06</u>

I tabell 8.8 d där primära centras dominans och variation i påverkansmöjlighet från regionsamhället redovisas finner vi att den faktiska dominansen överensstämmer bättre i "fattiga" regioner och "inre periferi" än i "rika" regioner.

Tabell 8.8 d Primära centras dominans och variation i påverkansmöjlighet från regionsamhället

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	(1.35) /1.43/ <u>1.35</u>		(0.48) /0.52/ <u>0.50</u>
högre påverkans- möjlighet	(1.43) /1.53/ <u>1.43</u>	(0.73) /0.77/ <u>0.74</u>	(0.85) /0.95/ <u>0.91</u>

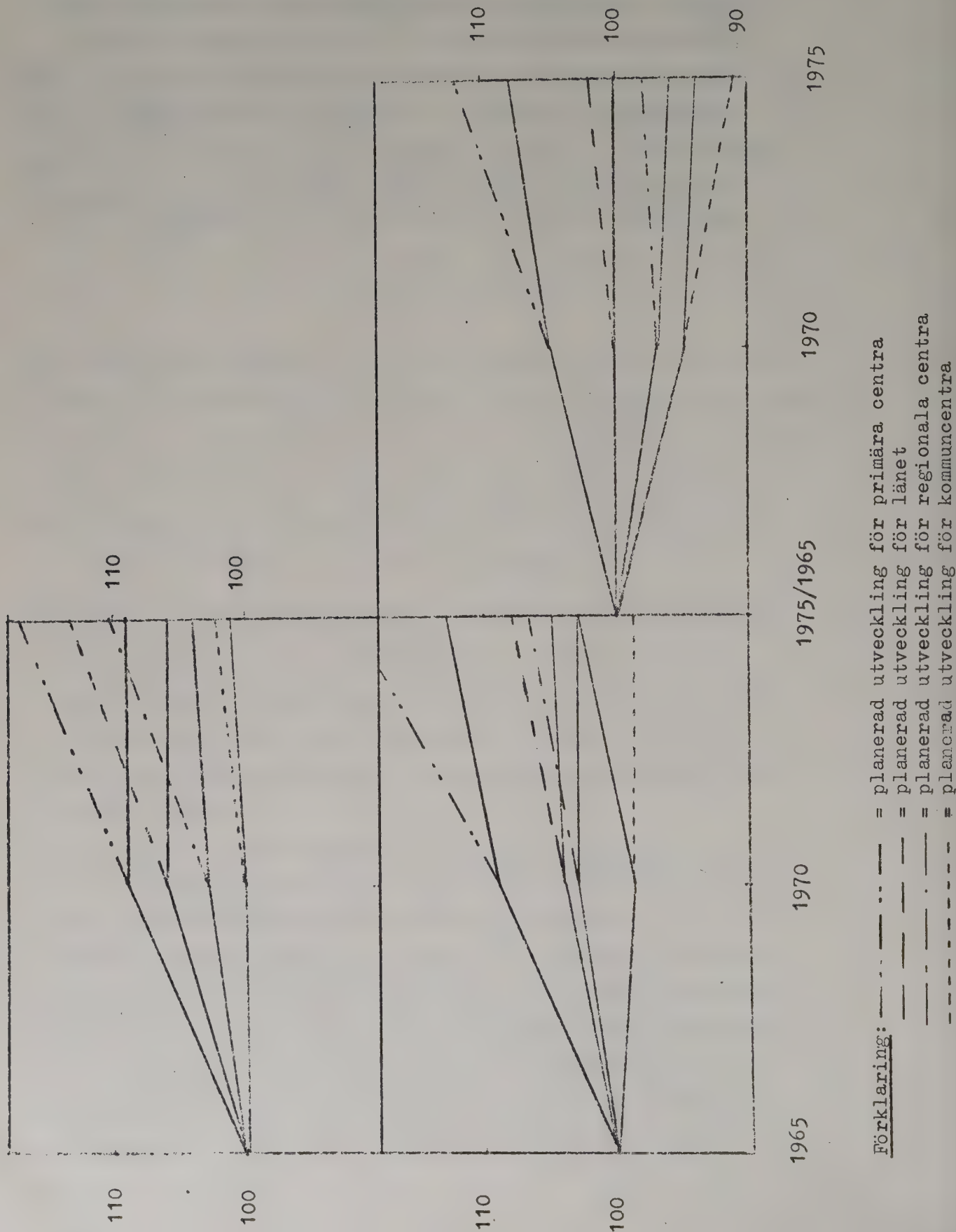
Det redovisade materialet om primärt centrums dominans i regionen visar att överensstämmelsen mellan planerad och faktisk utveckling är högre i "inre periferin" och de "fattiga" regionerna än i de "rika" regionerna. En förklaring till detta resultat är att den regionala utvecklingen i dessa regionstyper i högre grad följde den utveckling som angivits i den regionala utvecklingsplanen än vad som var fallet i de "rika" regionerna.

Ett sådant konstaterande kan dock inte sägas föreligga vid en analys av figur 8.1. I denna figur har vi använt oss av en indexberäkningsmetod för att beskriva utvecklingen mellan åren 1965 och 1975. I figuren finns angivet befolkningsutvecklingen för såväl länet som de tre ortsklasserna primära, regionala och kommuncentra. Planmålen enligt länsprogrammen har markerats med streckade linjer.

I en analys av figuren finner vi att länsprogrammets planering av den regionala utvecklingen i mycket hög utsträckning förefaller vara en framskrivning av utvecklingsförloppen under den föregående tidsperioden. I de flesta fall innebär planeringen att man lägger den tidigare utvecklingen till grund för planeringen samt att man därutöver för in en målsättning som innebär en ökad takt i befolkningsutvecklingen. Detta gäller t ex regionala centra i de "rika" regionerna, primära centra i den "inre periferin" och i viss mån för de primära centra i de

"fattiga" regionerna. Vi finner också att man i de "fattiga" regionerna i sina målsättningar inte accepterat en fortsatt befolkningsminskning i regionala- och kommuncentra. Figuren visar de resultat som tidigare diskuterats nämligen att det regionala planeringsorganet i den "inre periferin" och de "fattiga" regionerna i något större utsträckning än i de "rika" regionerna haft förmåga att förutsäga framtiden. Men det framgår också av figuren att denna förmåga inte innebär att den regionala utvecklingsplaneringen under perioden 1970-1975 var något speciellt exakt instrument för att förutsäga framtiden.

Figur 8.1 Planerad och faktisk befolkningsutveckling, regiontyp och kommunerna uppdelade enligt ortsklassificeringen
Indexvärden 1965 = 100



9 SAMMANFATTNING

Regionalpolitikens mål är att bidra till att skapa ökad jämlikhet i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende mellan människor i olika delar av landet. En försöksverksamhet med regional utvecklingsplanering påbörjades redan 1967. Regional utvecklingsplanering har i denna undersökning definierats som en politisk beslutsprocess som har en medveten inriktning på framtiden och som behandlar många aspekter på regionsamhället. Planeringens syfte är huvudsakligen att styra utvecklingen mot de uppställda målen men även att samordna olika organs beslut om fördelning av resurserna.

Undersökningen avser regional förvaltning och regional planering. Som empiriskt underlag har valts den andra etappen av försöksverksamheten med regional utvecklingsplanering, nämligen länsprogram 70, som bildade underlaget för 1972 års beslut om en fortsatt nationell regionalpolitik. Det är alltså planeringsprocessen, planinnehållet och planeffekterna i länsprogram 70 som studeras.

Referensramen är systemteoretisk. Med utgångspunkt från denna har huvudfrågeställningen formulerats på följande sätt: Kan variationer i planeringens process, innehåll och effekter relateras till variationer i den regionala miljön? Tre element har utvalts i denna nämligen den socio-ekonomiska, den geografiska och den politiska strukturen. Frågeställningen kan därmed preciseras till: Varierar planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter systematiskt i olika socio-ekonomiska regiontyper och erhålles systematiska variationer vid en analys av regiontypernas geografiska och politiska struktur?

I socio-ekonomiskt hänseende har regionerna indelats i tre kategorier (regiontyper) "rika", "fattiga" och regionerna i den "inre periferin". De sistnämnda, till vilka hänförts G, L, N och R, karakteriseras av å ena sidan låga värden i de socio-ekonomiska tillståndsvariablerna (skattekraft m m) och å andra sidan positiva

förändringar (befolkningsförändringar m m). Vad gäller den geografiska strukturen skiljes mellan "koncentrerade" och "icke-koncentrerade" regiongrupper. Som "koncentrerade" regioner räknas sådana som i socialt, ekonomiskt, organisatoriskt och politiskt hänseende domineras av en enda kommun. Även beträffande den politiska strukturen sker en uppdelning i regiongrupper, dels sådana regioner som har socialistisk majoritet dels sådana som har icke-socialistisk majoritet.

Enligt referensramen bestämmer tre faktorer det regionala planeringsorganets position i beslutsprocessen, nämligen den relativa autonomin, organisationsstrukturen och förankringen. Variationer i dessa kan förekomma i planeringsprocessen. När så är fallet kan då dessa variationer relateras till systematiska variationer i planinnehåll och planeffekter?

I debatten om regionalpolitiken förde centerpartiet fram alternativa regionalpolitiska handlingslinjer. I vilken utsträckning har dessa handlingslinjer kommit till uttryck i länsprogram 70? ¹⁾

9.1 PLANERINGSPROCESSEN

Det regionala planeringsorganets position i beslutsprocessen bestämdes av de tre faktorerna relativ autonomi, organisationsstruktur och förankring. Med relativ autonomi menas resultatet av styrningen och kontrollen av det regionala planeringsorganet samt dess påverkan på nationell nivå. Organisationsstrukturen avser den reella organisationen i planeringen. Förankringen belyser de möjligheter regionens invånare och/eller deras representanter hade att påverka länsprogrammet.

Det utmärkande draget i planeringsprocessen är likheterna mellan de olika regionerna. Detta torde bero på att den relativa autonomin i

1) Även vpk förde fram alternativa handlingslinjer. Men vpk hade endast en representant i planeringsråden och har en sådan politisk styrka som kan antas påverka länsprogrammet endast i ett län. Någon motsvarande analys för vpk är därför inte möjlig.

stort sett var densamma. Analysen visade också att man på regional nivå i mycket stor utsträckning följt anvisningarna till länsprogrammet. Ytterligare en förklaring till de stora likheterna i planeringsprocessen torde vara att organisationsstrukturen i stort sett var densamma.

Analysen visar dock att det finns en tendens till högre aktivitetsvärden i regioner med starkt centerparti än i övriga regioner. Detta skulle kunna tolkas som centerpartiets påverkan på den regionala utvecklingsplaneringen.

- Relativ autonomi

Det föreligger inte några systematiska variationer i relativ autonomi mellan de tre socio-ekonomiska regiontyperna. Några systematiska variationer i relativ autonomi finns inte heller vid en analys av regionernas geografiska och politiska struktur.

Vad beträffar relationerna mellan regional och nationell nivå uppfattade tjänstemännen i det regionala planeringsorganet handlingsfriheten i arbetet i förhållande till departementet och den centrala statsförvaltningen som ganska stor. Man följde på regional nivå anvisningarna genom att systematiskt återföra erfarenheterna av planeringen från regional nivå till nationell. Man hade informationskontakter med inrikesdepartementet generellt sett ganska ofta. Planerarna, främst planeringsdirektörerna hade haft relativt sett stora möjligheter att påverka den nationella nivån. Så hade till exempel samtliga planeringsdirektörer utom en deltagit i de förberedande diskussionerna där utformningen av och anvisningarna till länsprogrammet behandlades. Det regionala planeringsorganets möjligheter att påverka den nationella nivån var högre i regionerna i den "inre periferin" än i de "rika" regionerna medan de "fattiga" uppvisade ett mellanvärde.

- Organisationsstruktur

I kapitlet om det regionala planeringsorganet behandlades tre problem nämligen kontaktmönstret mellan de olika elementen i planeringsorganet på regional nivå, det regionala planerings-

organets resurser samt planeringsrådsledamöternas integrering i planeringsorganet.

Kontaktmönstret i det regionala planeringsorganet sågs som en indikator på den reella organisationsstruktur som rådde i arbetet med länsprogram 70.

Regionerna i den "inre periferin" hade högst kontaktfrekvens inom planeringsorganet och därmed större möjligheter till ömsesidig påverkan mellan de regionala elementen än i de "rika" och "fattiga" regionerna. Analysen av kontaktprofilen på regional nivå visade att planerarna utgjorde kärnan i det regionala planeringsorganet. Dessutom framgick det att två regionala organ, lantbruksnämnden och överlantmätaren inte kunde sägas ingå som element i det regionala planeringsorganet. Däremot var detta fallet med företagarföreningen.

Det regionala planeringsorganets resurser både materiellt dvs budgetanslag och kunskapsmässigt dvs andel tjänstemän som genomgått speciell utbildning i samhällsplanering var i stort sett desamma i de olika regiontyperna och regiongrupperna.

Ledamöternas integrering i planeringsorganet belyser möjligheterna för regionens förtroendemän - ledamöterna i planeringsrådet - att påverka den regionala utvecklingsplaneringen. Med högre integrering menades att ledamöterna haft större möjligheter till påverkan.

Andelen regioner med högre integrering av ledamöterna i planeringsorganet tenderar systematiskt att vara större i socio-ekonomisk regiontyp med relativt sett större regionala problem än i socio-ekonomisk regiontyp med relativt sett mindre sådana. Detta innebär att integreringen av ledamöterna torde vara högre i "fattiga" regioner än i "rika" medan den "inre periferin" hade ett mellanläge.

- Förankring

Andelen regioner med högre grad av förankring tenderade systematiskt variera efter graden av regionala problem. Detta innebär

att förankringen av länsprogrammet torde ha varit större i "fattiga" regioner, mindre i "rika" regioner medan regionerna i den "inre periferin" hade ett mellanläge.

I beslutet om det preliminära länsprogrammet, vilket behandlades av planeringsrådet, var enigheten i rådet mycket stor. Endast tre reservationer på tre specifika punkter avgavs av ledamöterna. Däremot fanns meningsmotsättningar i 12 av 23 län då länsstyrelsens lekmannastyrelse fattade det slutgiltiga beslutet om länsprogrammet. Analysen av planeringsprocessen visade att variation förelåg vad avser ledamöternas integrering i planeringsorganet och graden av förankring av länsprogrammet. Integreringen och förankringen, vilka belyser regioninvånarnas och deras representanters möjligheter att påverka länsprogrammet, summerades till en variabel kallad påverkansmöjlighet för region-samhället.

Efter länsprogram 70 har ytterligare en planeringsomgång av regional utvecklingsplanering genomförts och ändringar gjorts i uppläggningsplaneringsprocessen. Detta tolkas då som att påverkansmöjligheterna från regionsamhället bedömts vara generellt sett för små i länsprogram 70.

9.2 PLANINNEHÅLL

Planinnehållet i länsprogram 70 karakteriserades av att det av de regionala planeringsorganen i varierande utsträckning användes som förhandlingsinstrument för att till regionen från nationell nivå erhålla en "tillräcklig" tilldelning av resurser. I planinnehållet fanns två indikatorer, nämligen planerad befolkningsutveckling och planerade offentliga investeringar, som belyser den planerade regionala utvecklingen enligt det regionala planeringsorganets beslut. Kan variationer i detta planinnehåll systematiskt relateras till regiontyp samt till geografisk och politisk struktur? Analysen visade att för summamått i planinnehållet fanns en tendens till systematisk variation med regiontyp, dvs högre värden i "rika" regioner, mellanvärden i "inre periferin" och lägre värden i "fattiga" regioner.

För geografisk struktur erhöjls ingen systematisk variation med undantag av att output tenderade att ha högre värden i "koncentrerade"/"fattiga" regioner än i "icke-koncentrerade" sådana. Vad beträffade den politiska strukturen var tendensen i de "rika" regionerna att socialistiska regioner hade högre värden än icke-socialistiska. Analysen omfattade även effekten av variation i påverkansmöjligheter från regionsamhället. En högre påverkansmöjlighet från regionsamhället innebar högre värden på output än en lägre.

Den planerade utvecklingen enligt länsprogrammen kan knappast sägas vara överensstämmande med de regionalpolitiska intentionerna. De "rika" regionerna som redan tidigare hade "positiva" regionala utvecklingsförlopp planerade för än mer "positiva" sådana. Även regionerna i den "inre periferin" inriktade sig på en fortsatt "positiv" utveckling. För de "fattiga" regionerna gick planeringen ut på kvalitativ förändring på så sätt att det tidigare "negativa" regionala utvecklingsförloppet skulle vändas till ett svagt "positivt" sådant. En summering av den planerade utvecklingen ger vid handen att de "fattiga" regionerna relativt sett skulle vara i en sämre position i förhållande till de "rika" och till "inre periferi" regionerna efter planperioden än vad de var vid början.

- Planerad befolkningsutveckling

Den planerade befolkningsutvecklingen var högst i de "rika" och lägst i de "fattiga" regionerna, medan den "inre periferin" hade ett mellanvärde. En analys efter geografisk struktur visar att man planerade för en högre befolkningsutveckling i "koncentrerade" regioner än i "icke-koncentrerade". I de "rika" regionerna fanns en tendens till att den planerade befolkningsutvecklingen var högre i socialistiska regioner. Högre påverkansmöjligheter från regionsamhället tycktes innebära högre värden på planerad befolkningsutveckling än lägre påverkansmöjlighet.

Analysen omfattade även den planerade förändringen i befolkningsutveckling. Denna var systematiskt större i "fattiga" regioner än i "rika" regioner. Lägst värden på planerad förändring upp-

visade den "inre periferin". Variationerna i planerad förändring och planerad befolkningsutveckling överensstämmer för samtliga regiongrupper utom för regiongrupperna i geografisk struktur. Här uppvisar de "icke-koncentrerade" regionerna högre värden på planerad förändring än de "koncentrerade".

- Ortsklassificering

Länsprogrammets roll som förhandlingsargument med nationell nivå framträder i förslagen till ortsklassificering. Samtliga regioner lade fram förslag till storstadsalternativ. Dessa utgjordes såväl av enstaka orter som system av orter. Serviceorter i glesbygd avsågs endast förekomma i stödområdet, men denna ortsklass förekom också i flera länsprogram för län utanför det allmänna stödområdet.

- Föreslagna regionalpolitiska handlingslinjer

Ett antal förslag till nationella regionalpolitiska handlingslinjer återkom i nästan samtliga länsprogram. Till regionen föreslogs central statlig förvaltning bli lokaliserad, liksom högskoleutbildning. En ny trafikpolitik grundad på samhällsekonomiska och regionalpolitiska principer borde beslutas. Dessutom skulle de nationella regionalpolitiska insatserna utökas, bl a genom att företagarföreningarnas verksamhet vidgades.

Förslagen till det inomregionala systemet gick ut på att man borde påbörja eller intensifiera planeringsinsatserna i region och kommuner t ex inom områden som trafik, service och turism. Informationen om de lokaliseringpolitiska förutsättningarna föreslogs bli förbättrade.

Vad beträffar såväl ortsklassificeringen som de föreslagna regionalpolitiska handlingslinjerna förelåg inte några betydande variationer mellan regionerna. Möjliga förklaringar till detta beslutat är att den regionala utvecklingsplaneringen behandlade samma sakområde i samtliga län och att förslagen av den anledningen inte skiljde sig åt. Vidare att länsplanerarna genom sin relativt höga involvering i det nationella regionalpolitiska systemet hade en ganska likartad syn på vilka handlingslinjer som borde

föreslås. Förslagen i länsprogrammen var även situationsbundna t ex vad gällde möjligheten att en ort i regionen kunde bli lokaliseringsort för central statlig förvaltning.

- Offentliga investeringar

De planerade offentliga investeringarna analyserades som output från det regionala planeringsorganet. De "rika" regionerna hade högre värden på planerade offentliga investeringar än de "fattiga". Den socio-ekonomiska strukturen hade en tendens att dominera som förklaringsfaktor genom att den "inre periferin" i de flesta fallen uppvisade högre värden än de "fattiga" regionerna. De socialistiska regionerna hade en tendens att ha högre värden än de icke-socialistiska.

För geografisk struktur erhöles inget systematiskt samband med variationerna i offentliga investeringar.

Regioner med högre påverkansmöjlighet från regionsamhället visade en systematisk tendens till högre planerade offentliga investeringar än regioner med lägre påverkansmöjlighet.

9.3 PLANEFFEKTER

Planeffekterna har analyserats på två sätt dels med hjälp av riksdagens utvärdering av de regionala förslagen dels genom en jämförelse mellan regional planerad utveckling och faktisk utveckling under planperioden.

Med länsprogram 70 som underlag fastställde riksdagen de nationella intentionerna i regionalpolitiken. Vad beträffar befolkningsutvecklingen överensstämde riksdagens beslutade befolkningsramar bättre med planerna i den "inre periferin" än med planerna i de två övriga regiontyperna. Riksdagens intentioner innebar en minskad takt i befolkningsökningen i de "rika" regionerna. Detta hade inte föreslagits av dessa. För regionerna i den "inre periferin" accepterades förslagen. För de "fattiga" regionerna fastställdes en måttligare ökning av takten i befolkningstillväxten än vad som föreslagits i denna regiontyp.

De "rika" regionernas förslag till ortsklassificering accepterades i högre grad av riksdagen än förslagen från "inre periferin" och de "fattiga" regionerna. Vi fann vidare att riksdagen beslöt utlokalisera central statlig förvaltning till i stort sett samtliga "rika" och "fattiga" regioner bortsett från storstadslänen. Däremot erhöll ingen region i den "inre periferin" någon central förvaltningsmyndighet. Lokaliseringen av den nya högskolan innebär att högskoleutbildning kommer att finnas i samtliga regioner.

Den regionala utvecklingsplanen var ett trubbigt instrument för att förutsäga den regionala utvecklingen för perioden 1970-75. Resultaten från jämförelsen mellan planerad och faktisk befolkningsutveckling visar att avvikelserna för både regiontyper och regiongrupper var tämligen stora. Detta förhållande förklaras delvis av länsprogrammets karaktär av förhandlingsinstrument med nationell nivå. Den regiontyp som kunde sägas ha den mest regionala miljön, den "inre periferin" uppvisade i de flesta fall bättre överensstämmelse mellan planerad befolkningsutveckling och faktisk sådan än de två övriga regiontyperna.

9.4 SUMMERING

Undersökningen har utgått från en referensram för analys av politiska processer där grundtanken är att variationer i ett beslutsorgans omgivning påverkar beslutsprocessen, beslutsinnehållet och beslutseffekterna. Resultatet från analysen av det empiriska materialet, hämtat från den regionala utvecklingsplaneringen i Sverige under åren 1969-1971 ger vid handen att beslutsorganets omgivning endast var av betydelse för variationerna i planinnehållet. Planeringsprocessen uppvisade blott små variationer och det kan antas bero på en likartad relativ autonomi och en enhetlig organisationsstruktur. Vad beträffar planeffekterna har det framgått att länsprogram 70 var ett trubbigt instrument för att förutsäga framtiden. Den regionala utvecklingsplaneringens syfte att styra utvecklingen kan av planeffekterna att döma knappast sägas vara uppfyllt.

10 SUMMARY

This study of regional administration and planning analyzes the process, contents, and effects of planning as expressed in the Swedish program of regional planning for the 1970's (Länsprogram 70). It constitutes a subproject of broader research project entitled "Regional Administration and Its Environment". This study focuses on the efforts at regional development planning made by the regional branches of the Swedish government administration. This planning is comprehensive, encompassing different sectors of society. Being a novel type of public administration activity, regional development planning was carried out in two stages, one in 1967 (Länsplan 67), and one in 1970 (Länsprogram 70). The latter constitutes the object of this study, the purpose of which is to shed light upon different aspects of the process, contents, and effects of planning via an analysis of the regional development planning of 23 Swedish regions.

Regional development planning is executed through the cooperative efforts of the three levels of Swedish public administration: national, regional and local. This study focuses on the regional level, where the County Administration (Länsstyrelsen) has the main responsibility. The point of departure of this analysis is thus the regional planners and decision-makers, and the factors determining their behavior.

Socio-economic conditions are assumed to be the most important factor. Socio-economic conditions include population, age structure, occupational structure, and habitation patterns of the region. The state and changes of socio-economic conditions have an impact both directly and indirectly; directly because planners and decision-makers conceive of the needs of the inhabitants in the light of socio-economic conditions, indirectly because the perceived needs of the inhabitants, which stem from socio-economic conditions, result in demands for political decisions and actions. Political attitudes determine the political environment in which the regional planning authorities work. The socio-economic variables

are called socio-economic structure, the political variables political structure.

The analysis of the planning process in connection with Länsprogram 70 concerns the work of the regional planning body and its relations to other bodies also taking part in the formulation of the program.

The relations of the regional planning body to the national level is called relative autonomy. This concept denotes informational contacts between civil servants of the two levels, the national steering of the regional level, and regional efforts at influencing the national level.

Länsprogram 70 was drawn up at the regional level in cooperation between several authorities within the county. The main responsibility rested with the County Administration (Länsstyrelsen). It might be assumed that the contacts and informational exchange between the different county bodies as well as the resources used varied. These variables are called the organizational structure. In the County Administration there was an advisory board called the Planning council. Its possibilities of influencing Länsprogram 70 presumably depends on the involvement of its members in the planning process. Higher participation in the planning process by the council members implies greater influence possibilities, lower participation lesser influence possibilities.

While working on Länsprogram 70 civil servants and members of the Planning Council maintained contacts with local districts (kommuner), political parties, and other organizations. Support of the program within the region was furthermore sought by inviting local districts, county councils (landsting) and, in some cases, other organizations to submit their opinions on a preliminary version of the program (remissbehandling). By access is meant the possibilities of the inhabitants or repre-

sentatives of the region to influence the formulation of the regional development planning program.

The planning process at the regional level ushered in a proposal from each region to the government for a regional policy program. The contents of this proposal are called the plan contents.

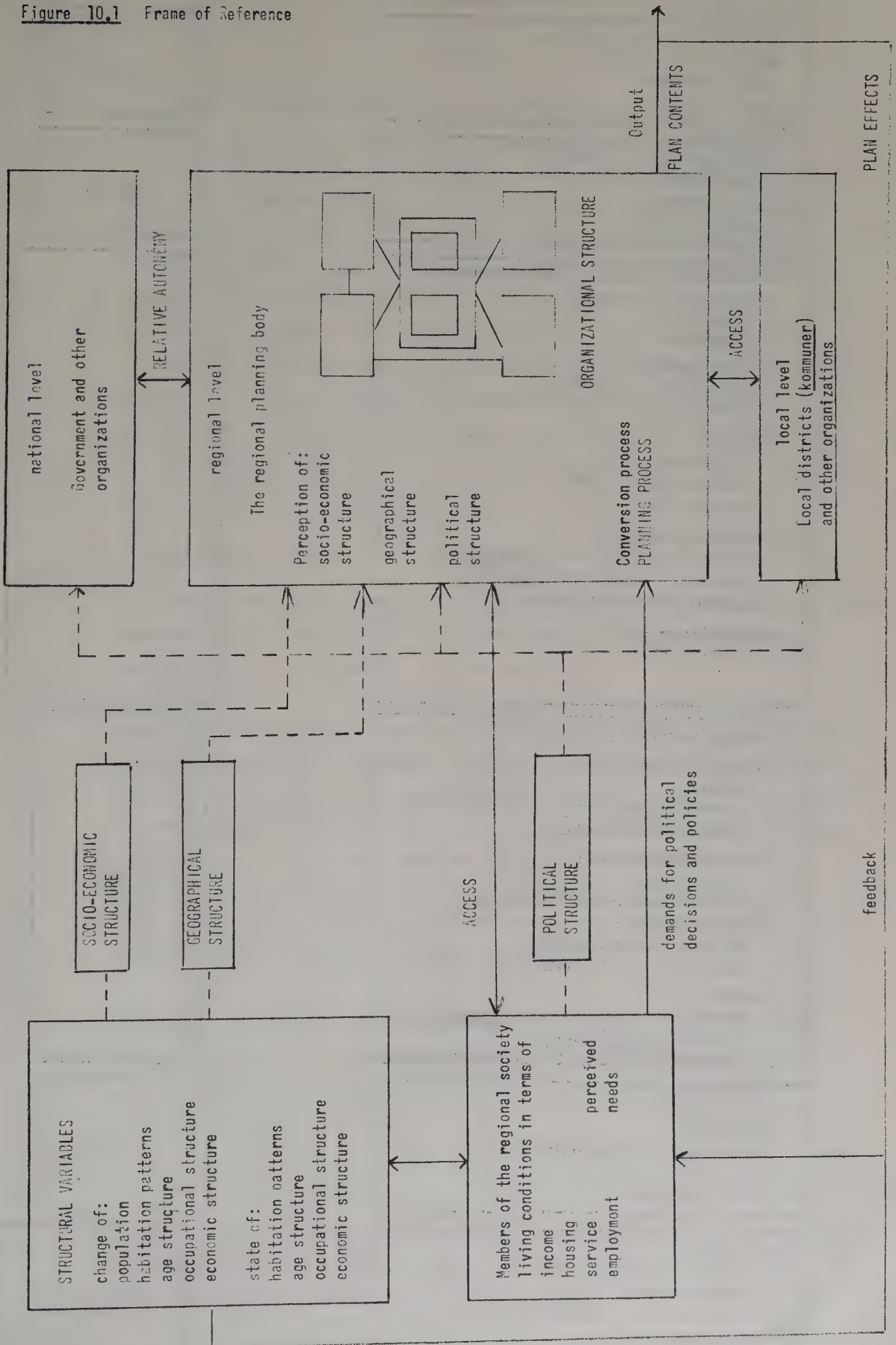
The proposals of the regions were to varying degrees accepted by the government and parliament in 1972 in connection with an evaluation of Länsprogram 70. Similarly, there are variations over the regions in the consonance of the planned and actual 1975 state of affairs. This phenomenon is referred to as the plan effects.

The main question pursued in this study is whether variations in the regional environment correlate with variations in the process, contents, and effects of regional development planning. Expressed more exactly: Do the process, contents, and effects of planning covary with socio-economic, geographical and political structure?

It could also be presumed that there are variations in terms of relative autonomy, organizational structure and access. If so, it should be possible to analyze the correlation between these variations and variations in plan contents and plan effects.

The frame of reference of the study is summarized in figure 10.1. An overview of the organization of the study and the studied relations is found in figure 10.2.

Figure 10.1 Frame of Reference



REGIONAL POLICY: SOCIAL PLANNING
REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING
a background sketch

- 276 -

ch. 2

REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING
AND THE POLITICAL SYSTEM
frame of reference

ch. 3

REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING
the concept "planning"
social planning
the concept "region"

ch. 4

THE ENVIRONMENT OF THE REGIONAL PLANNING BODY
socio-economic structure
changes in
- population
- taxation basis
- occupational structure
- urbanization
state of
- taxation basis
- occupational structure
- urbanization
geographical structure
number of local districts (kommunblock)
dominance of largest local district
dominance of regional center
political structure
socialist voting

ch. 5

PLANNING PROCESS
relative autonomy
steering
informational contacts
influence possibilities
organizational structure
working groups
contacts between council members and
civil servants
activity of council members
education in social planning
access
contacts with local districts (kommuner)
extent of remissbehandling :
discussion and information of political parties

ch. 6

PLAN CONTENTS
population
classification of population centers
policies
public investments

ch. 7

PLAN EFFECTS
governmental decisions about
population policy
classification of population centers
actual state 1975
population
dominance of primary centers

ch. 8

In terms of socio-economic structure the regions have been divided into three categories (types of regions): "rich", "poor", and regions of the "inner periphery". The latter are characterized by, on the one hand, low values on static variables (such as taxation power) and, on the other hand, positive changes (population development, etc.). As for geographical structure, a distinction is made between two groups of regions: "concentrated" and "non-concentrated" regions. "Concentrated" regions are those in which one local district (kommun) dominates socially, economically and politically. Also in regard to the political structure a division into two groups of regions is made: those with socialist majority, and those with non-socialist majority.

THE PLANNING PROCESS

The position of the regional planning body in the decision-making process is determined by the three factors relative autonomy, organizational structure, and access.

The characteristic feature of the planning process is the similarity between the different regions. The reason for this seems to be that the relative autonomy was roughly equal. The analysis further shows that the central directions for regional planning were followed to a considerable extent at the regional level. Another explanation of the great similarities found in the planning process might be found in the fact that the organizational structures were largely identical.

However, the analysis shows a tendency toward higher activity scores in regions where the Center Party is strong. This might be interpreted as Center Party influence on the regional development planning.

- Relative Autonomy

There are no systematic variations in relative autonomy between the three socio-economic types of regions. Nor are there any systematic variations in relative autonomy in an analysis of

the geographical or political structure of the regions.

As for the relations between the regional and national levels, the civil servants of the regional planning body perceived rather great freedom of action in relation to government departments and central authorities. The planning experiences of the regional level were systematically transferred to the national level. Informational contacts with the Department of the Interior were generally rather frequent. The planners, especially the planning directors, had relatively great possibilities of influencing the national level. All planning directors except one participated, for instance, in the preliminary discussions dealing with the formulation of, and directions for, Länsprogram 70. The possibilities of the regional planning body to influence the national level was higher in regions of the "inner periphery" than in "rich" regions, whereas the "poor" regions scored in between.

- Organizational Structure

In the chapter about the regional planning body three different problems were dealt with; the pattern of contacts between the different components of the planning body at the regional level; the resources of the regional planning body; and the involvement of the Planning Council members in the planning process.

The pattern of contacts was seen as an indicator of the actual organizational structure. Regions of the "inner periphery" showed higher frequency of contacts within the planning body and thus greater possibilities of mutual influence than the "rich" and "poor" regions. The analysis of the contact profile at the regional level indicated the planners constituted the core of the regional planning body. Two regional authorities - the Agricultural Board and the Surveyor General - cannot be said to constitute elements of the regional planning body, whereas the Association of Entrepreneurs evidently did.

The material (budget allocations) as well as immaterial (number of civil servants with special training in social planning)

resources of the regional planning body were on the whole identical in the different types and groups of regions.

The involvement of the Planning Council members in the planning process indicates their possibility of influencing the regional development planning. The share of regions with higher involvement tended systematically to be greater in socio-economic types of region with relatively great regional problems than in socio-economic type of region with relatively few problems. This implies a higher involvement in "poor" regions than in "rich" regions with the "inner periphery" in an intermediate position.

- Access

The share of regions with higher degrees of access tended systematically to vary according to the degree of regional problems. This implies greater access in "poor" regions, less access, in "rich" regions, and the "inner periphery" scoring in between.

The decision about the preliminary planning program in the Planning Council was characterized by great consensus. Only three reservations concerning three specific details were made by the Council members. There were, however, differences of view in 12 out of 23 counties when the Board of the County Administration made the final decision about Länsprogram 70.

The analysis of the planning process demonstrated that there were variations as to the involvement of the Council members and the degree of access. Involvement and access, which both concern the possibilities of the inhabitants and representatives of the region to influence the program, were combined into a summary variable called influence possibility of the regional society.

After Länsprogram 70 another round of regional development planning has been carried out and changes have been made in the planning process. This may be interpreted as an indication that the influence possibilities of the regional society have been considered too small generally in Länsprogram 70.

- PLAN CONTENTS

One characteristic feature of the plan contents of Länsprogram 70 was the exploitation of the plan by the regional planning bodies as a bargaining instrument in order to gain a "sufficient" allocation of resources to the region from the national level. In the plan contents there were two indicators - planned population development and planned public investments - elucidating the planned regional development in accordance with the decision of the regional planning body. Can variations in these plan contents be systematically related to type of region and to geographical and political structure? The analysis indicated that the summary variable scores of plan contents tend to covary systematically with type of region, i.e. higher values in "rich" regions, intermediate values in the "inner periphery", and lower values in "poor" regions. For geographical structure no systematic covariation emerged except that output tended to have higher values in "concentrated"/"poor" regions than in "non-concentrated" ones. As for the political structure the tendency in the "rich" regions was for socialist regions to have higher values than the non-socialist ones. The analysis also included the effect of variations in influence possibilities of the regional society. Greater influence possibilities implied higher values on output.

The regional plans envisaged a development which is hardly in accordance with the regional policy intentions of the government. The "rich" regions, already displaying "positive" regional development processes, were planning for even more "positive" development. Regions of the "inner periphery" were also aiming at continued "positive" development. The planning of "poor" regions implied a qualitative change turning the previous "negative" development into slightly "positive" development. In summary, the planned development would at the end of the plan period leave the "poor" regions in a relatively worse position vis-à-vis the "rich" and "inner periphery" regions than at the beginning of the plan period.

- Planned Population Development

The planned population development was highest in the "rich" and lowest in the "poor" regions, whereas the "inner periphery" had intermediate values. An analysis according to geographical structure indicates that a higher population development was planned in "concentrated" than in "non-concentrated" regions. In "rich" regions the planned population development tended to be higher in socialist regions. Higher influence possibilities of the regional society seemed to imply higher values on planned population development than lower influence possibilities.

The analysis also included the planned changes in population development. These were systematically greater in "poor" regions than in "rich" ones. The "inner periphery" scored lowest on planned changes. The variations in the planned changes and the planned population development go hand in hand except for groups of region according to geographical structure. Here the "non-concentrated" regions show higher values on planned changes than the "concentrated" ones.

- Classification of Population Centers

The role of Länsprogram 70 as bargaining arguments vis-à-vis the national level are apparent in the proposals for classification of population centers. All regions proposed alternatives to big cities, including separate as well as systems of centers. Service centers in sparsely populated areas were intended to be proposed in the "area of support" (allmänna stödområdet), but were in fact included in the programs of several regions outside this area.

- Proposed Regional Policy

A number of proposals for national regional policy recurred in almost all regional programs. Central government administration was proposed to be localized to the region, as did higher education. A new traffic policy based on principles of social economy and regional policy ought to be formulated. In addition, the national efforts in the field of regional policy should be increased by,

inter alia, expanding the activities of the entrepreneurs' associations.

Proposals concerning the intra-regional system focused on the initiation or intensification of regional and local planning in fields such as traffic, service, and tourism. Improved information about the conditions of localization was called for.

With regard to the classification of population centers and suggested regional policies there were no significant variations between the regions. Possible explanations of this result include the following factors: (a) regional development planning encompassed the same subject areas in all regions; (b) through their relatively high involvement in regional policy discussions at the national level, the regional planners had rather similar views of what to propose; (c) the proposals of the regional programs were situationally determined, for instance, with respect to the possibility that central government administration might be localized to a population center within the region.

- Public Investments

The planned public investments were analyzed as output from the regional planning body. The "rich" regions scored higher on planned public investments than did the "poor" ones. The socio-economic structure tended to be a dominant explanatory factor, as the "inner periphery" in most cases displayed higher values than the "poor" regions. The socialist regions tended to have higher values than the non-socialist ones.

As for geographical structure, no systematic correlation was found with variations in public investments. Regions with higher influence possibilities of the regional society tended to have higher planned public investments than regions with lower influence possibilities.

PLAN EFFECTS

The plan effects have been analyzed in two ways: via the parliamentary evaluation of the regional proposals, and via a comparison of the planned and the actual development during the plan period.

On the basis of Länsprogram 70 the Swedish parliament established the national intentions concerning regional policy. In regard to population development the intentions of parliament conformed better with the plans of the "inner periphery" than with those of the other two types of regions. Parliament envisaged a reduced pace of population growth in the "rich" regions, which was not proposed by these. The proposals of the regions of the "inner periphery" were accepted by parliament, whereas for the "poor" regions parliament established a smaller increase in the pace of population growth than suggested by themselves.

The proposals for classification of population centers submitted by the "rich" regions were accepted by parliament to a greater extent than the proposals of the "inner periphery" and the "poor" regions. Parliament decided to localize central government administration to virtually all "rich" and "poor" regions except for the counties containing the biggest Swedish cities. On the other hand, no region of the "inner periphery" received any central administration authority. The localization of the new universities means that higher education will be offered in all regions.

The regional development plan was a blunt instrument for predicting regional development in the 1970-75 period. The results of the comparison between planned and actual population development indicates that the deviations were rather great for all types and groups of regions. This can be partially explained by reference to the instrumental character of Länsprogram 70 in bargaining with the national level. The type of region with the most stable regional environment, that is, the "inner periphery" showed in most cases better consonance between planned and actual population development than the two other types of region.

CONCLUSIONS

This study is based on an analytical framework positing that variations in the environment of a decision-making body affects the process, contents and effects of decisions. The result of the analysis of the empirical material taken from the regional development planning in Sweden in 1969-71 indicates that the environment of the decision-making body was pertinent only to variations in the plan contents. The planning process displayed only small variations which can be assumed to stem from similar relative autonomy and identical organizational structure. As for the plan effects Länsprogram 70 was evidently a blunt instrument of predictions. In the light of the observed plan effects, the regional development planning can hardly be said to have fulfilled its purpose of steering the development.

Bilaga 1:1

Enkäten till ledamöterna i planeringsrådet

Enkätpopulationens representativitet framgår nedan.

Planeringsrådsledamöternas fördelning mellan landstingsvalda (i förekommande fall kommunvalda) och regeringsutsedda ledamöter i %

Ursprungspopulationen		Enkätpopulationen	
N = 210		N = 159	
lt valda	56	lt valda	55
reg-utsedda	44	reg-utsedda	45

Den partipolitiska fördelningen i %

	Ursprungspopulationen		
	samtliga	lt-valda	reg-utsedda
i-p	13	0	29
vpk	0	1	0
s	46	51	40
c	13	19	7
fp	12	16	8
m	15	14	16
	99(100)	100(118)	100(92)

	Enkätpopulationen		
	samtliga	lt-valda	reg-utvalda
i-p	13	0	30
vpk	0	0	0
s	46	50	41
c	13	19	6
fp	13	16	8
m	15	15	15
	100(159)	100(88)	100(71)

Ledamöternas partipolitiska engagemang har erhållits genom officiellt material. Ledamot har räknats som partiengagerad om ledamoten representerat ett politiskt parti i riksdagen eller landstingskommunala och primärkommunala församlingar och nämnder, eller varit kandidat för något parti i de allmänna valen. Annars har ledamoten klassificerats som icke partiengagerad (i-p).

Enkätformulär finns redovisade i Beckman 1973.

Bilaga 1:2

Enkätpopulationens representativitet med avseende på befattning framgår av tabellen nedan

Totalpopulationen			Enkätpopulationen		
befattning	antal	% av totpol.	befattning	antal	% av enkätpop
landssekr/ länsråd	22	9	landssekr/ länsråd	16	7
planeringsdir	20	8	planeringsdir	20	9
byrådir	32	13	byrådir	29	13
naturvårdsdir (länsingenjör)	22	9	naturvårdsdir (länsingenjör)	19	9
länsarkitekt	22	9	länsarkitekt	18	8
länsarbetsdir	20	8	länsarbetsdir	17	8
länsbostadsdir	21	8	länsbostadsdir	19	9
länsskolinspekt	23	9	länsskolinspekt	22	10
vägdirektör	23	9	vägdirektör	18	8
överlantmätare	23	9	överlantmätare	22	10
lantbruksdir	22	9	lantbruksdir	22	10
	250	100		222	101

Som framgår av tabellen är totalpopulationens sammansättning och enkätpopulationens sammansättning mycket lika. Avvikelserna överstiger inte en procentenhet utom i ett fall nämligen för befattningen landssekreterare/länsråd, där avvikelsen är två procentenheter

Bortfallsanalysen kan också redovisas på följande sätt

Svarsprocent i befattning	
landssekreterare/länsråd	73
planeringsdirektör	100
byrådirektör	91
naturvårdsdirektör (länsingenjör)	83
länsarkitekt	82
länsarbetsdirektör	85
länsbostadsdirektör	90
länsskolinspektör	96
vägdirektör	78
överlantmätare	96
lantbruksdirektör	100

Tjänstemännen har delat in i två grupper där landssekreterare, planeringsdirektör och byrådirektör utgör en grupp kallad planerare och naturvårdsdirektör, länsarkitekt, länsarbetsdirektör, länsbostadsdirektör, länsskolinspektör, överlantmätare och lantbruksdirektör utgör den andra gruppen kallad facktjänstemän.

Enkätpopulationens representativitet med avseende på uppdelningen planerare och facktjänstemän.

Totalpopulationen			enkätpopulationen		svarsprocent i gruppen
	antal	%	antal	%	
planerare	74	30	65	29	88
facktjänstemän	176	70	157	71	89

Enkätformulär finns redovisade i Beckman 1974.

Bilaga 1:3

Serviceutbudsnivåer för utbildning, sjukvård, kommersiell service för hushållen och kommersiell service för företagen

Nivågruppering utbildning

Nivå V	Högstadium
Nivå IV	Nivå V + ofullständig gymnasieskola/och/eller kommunal vuxenutbildning
Nivå III	Nivå IV + gymnasieskola med två-tre- eller fyra-årig linje
Nivå II	Nivå III + universitetsfilial, lärarhögskola och/eller socialhögskola
Nivå I	Nivå II + eftergymnasial utbildning och forskning med minst två fakulteter.

Nivågruppering av sjukvårdsutbudet

Nivå V	Öppen sjukvård
Nivå IV	Odelat lasarett eller ofullständigt sjukhus. (allmän avd barnsördsavdelning och avdelning för långvårds-sjukvård)
Nivå III	Lasarett med mindre än 500 vårdplatser men mer än fyra specialiteter
Nivå II	Lasarett med mellan 500-999 vårdplatser
Nivå I	Lasarett med mer än 1000 vårdplatser

Nivågruppering av kommersiell service för företaget

Nivå	Exempel på:	Oftast ingående serviceslag	Antal ingående serviceslag
V	Alltid ingående serviceslag Bank, lastbils-åkeri, elektrisk installationsentreprenad	Tryckeri, mindre hotell, rörledningsverkstad	-15
IV	Mindre hotell, försäkringsinstitut, partihandel med råvaror	Kameral uppdragsverksamhet, större hotell, andra tekniska byråer och anstalter	16-20
III	Kameral uppdragsverksamhet, speditionsrörelse, större hotell	Reparationsverkstad för maskiner, partihandel med maskiner och apparater, arkitektkontor, städningsrörelse	21-30
II	Arkitektkontor, juridisk uppdragsverksamhet, reparationsverkstad för maskiner, skriv- och kopieringsbyråer, maskinuthyrningsrörelse, drivande av datorcentral	Annons och reklambyråer, resebyråer, bevakningsrörelse, instrumentindustri, större reparationsverkstad för maskiner	31-40
I	Större arkitektkontor, större partihandel med maskiner, verktyg och	Större rationaliserings- och organisationsbyråer	- 41

apparater, instrument-
industri, rationali-
serings- o organisa-
tionsbyråer, större
reparationsverkstäder
för elektriska pro-
dukter

Nivågruppering av kommersiell service för hushållet

Nivå	Exempel på	Alltid ingående serviceslag	Oftast ingående serviceslag	Antal ingående serviceslag
V	Livsmedelshandel, bank, bilreparations- verkstad		Järnhandel, färg- handel, skohandel, blomsterhandel, apotek, herrfriser- salong	-25
IV	Möbelhandel, bildetalj- handel, damfrisersalong skohandel		Mindre bok o pappers- handel, radio- och TV- handel, cykel o sport- handel, systembolag	26-35
III	Radio- och TV-handel, ur och optik, system- bolag, varuhushandel		Reparation av radio o TV, fotohandel, par- fym o sjukvårdshandel, juridisk uppdragsverk- samhet	36-45
II	Detaljhandel m hus- hållsapparater, för- säkringsagenturer, resebyråer		Reparation av elektriska hushållsvaror, övrig sällanköpshandel, större resebyråer	46-55
I	Reparation av elek- triska hushållsvaror, större varuhushandel, skönhetssalonger, veterinärverksamhet, större övrig sällan- köpshandel			

Bilaga 1:4

Definition på branschensidighet, industribransch med förutsedd sysselsättningsminskning, företagsensidighet och småindustridominans

Branschensidighet: Branschensidig industri innebär att för verkstadsindustrin är minst 60 % av industrisysselsättningen i ett kommunblock sysselsatta i verkstadsbranschen, för övriga branscher minst 40 % sysselsatta i den aktuella branschen.

Sysselsättningsminskande branscher: Mer än 50 % av de industrisysselsatta arbetade i branscher med förutsedd svag sysselsättningsutveckling.

Företagsensidighet: Mer än 40 % av de industrisysselsatta arbetade i ett och samma företag.

Småindustridominans: Mer än 40 % av de industrisysselsatta hade sin sysselsättning i småindustri dvs industriföretag med max 50 anställda.

Planerade statliga investeringar i 19 regioner.

I dessa 19 regioner har det regionala planeringsorganet i länsprogrammet redovisat statliga investeringar förutom investeringarna för vägar, järnvägar, tele och post.

a. planerade statliga investeringar och regiontyp (kr/inv/år)

"rika" regioner	169 (8)	
"inre periferi" regioner	112 (2)	160
		"fattiga" regioner

b. planerade statliga investeringar och geografisk struktur (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
"koncentrerade" regioner	169 (6)	-	167
"icke-koncentrerade" regioner	243 (2)	-	154

c. planerade statliga investeringar och politisk struktur (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
socialistisk politisk struktur	159 (4)		148
icke-socialistisk politisk struktur	229 (4)	112 (2)	236

- d. planerade statliga investeringar och variation i påverkansmöjlighet (kr/inv/år)

	"rika" regioner	"inre periferi" regioner	"fattiga" regioner
lägre påverkans- möjlighet	133	-	148
högre påverkans- möjlighet	204	-	236

- (a) Vi finner att de planerade statliga investeringarna är högst i de "rika" regionerna, nästan lika höga i de "fattiga" och lägst i den "inre periferin"
- (b) planerade statliga investeringar och geografisk struktur ger inga systematiska variationer utom för socio-ekonomisk struktur
- (c) högre värden i icke-socialistiska regioner. Effekt av socio-ekonomisk struktur så att det är högre värden i "rika" regioner än i "fattiga" resp "inre periferi".
- (d) systematiskt högre värden för regioner med högre påverkansmöjlighet samt omvänd effekt för socio-ekonomisk struktur så att "fattiga" regioner uppvisar högre värden än "rika".

- Birgersson, B O Local service and service attitudes
Paper prepared for the ECPR Workshop
on Local Government, Marstrand, 1974
(stencil)
- Birgersson, B O Kommunen som serviceproducent,
Stockholms Studies in Politics 7.
Stockholm 1975.
- Boudeville, J R Aménagement du Territoire et Polarisat-
tion, Paris, 1972.
- Brantgärde, L Samhällsplanering i Samverkan I-IV,
Statsvetenskapliga insitutionen,
Göteborgs universitet, Rapportserien
1975. (stencil)
- Bruhns, F C Obsolete Concepts, Models and Issues
in the Management of Central-Local
Relationships. Prepared for delivery
at the IPSA Congress, Edinburgh, 1976
(stencil)
- Cameron G C Regional Economic Policy in the United
Kingdom i Regional Policy and Planning
for Europe Sant, M (ed) Westmead, Farm-
borough, Hampshire, 1974.
- Castells, M La question urbaine, Paris, 1975.
- Dahl, R A - Size and Democracy, Stanford, 1973.
Tufte, E R
- Davidoff, P - A Choice Theory of Planning i A Reader
Reiner, T A in Planning Theory, Faludi, A (ed)
Urban and Regional Planning Series,
volume 5, Oxford, 1973.
- Dye, T R A Model for the Analysis of Policy
Outcomes i Policy Analysis in Political
Science, Sharkansky, I (ed), Chicago,
1970.
- Dye, T R Understanding Public Policy, Englewood
Cliffs, NJ, 1972.
- Dye T R Political Science and Public Policy;
Challenge to a Discipline i The Policy
Vaccum, Spadarp, R N - Dye, T R - Golem-
biewski, R T - Stedman, M S - Zeigler, L M
Lexington, Mass., 1975.
- Easton, D A Framework for Political Analysis
Englewood Cliffs, N J. 1965 (cit 1965 a)

- Easton, D Systems Analysis of Political Life, New York 1965 (cit Easton 1965 b)
- Enderud, H Beslutningarna i organisationer, Köpenhamn, 1976.
- Esping, H -
Lönnroth, M Decentralisering, delegering och kommunalisering, Landstingsförbundet, 1974 (stencil)
- Faludi, A Planning Theory, Urban and Regional Planning Series, volume 7, Glasgow, 1973 (cit Faludi 1973 a)
- Faludi, A (ed) A Reader in Planning Theory, Urban and Regional Planning Series, volume 5 Oxford 1973.
- Fesler, J W Centralization and decentralization i International Encyclopedia of the Social Sciences, Sills D L (ed) New York, 1968.
- Finsterbusch, K The Sociology of Nation - States: Dimensions, Indicators, and Theory i Comparative Social Research, Armer, M - Grimshaw, A D (eds), New York, 1973.
- Forsell, H Strukturomvandling och kommunala beslut Umeå, 1972 (stencil)
- Forsell, H Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting, SOU 1975:14, Stockholm, 1975.
- Friedman, J "A Conceptuel Model for the Analysis of Planning Behavior", Administrative Science Quarterly, 1967:2.
- Fry, B R -
Winters, R F "The politics of redistribution" The American Political Science Review 1970:2.
- Furniss, N "The Practical Significance of Decentralization". The Journal of Politics, 1974:4.
- Gwyn, W B -
Edwards III G C (eds) Perspectives on Public Policy-Making Tulane Studies in Political Science, Volume XV, New Orleans 1975.
- Hagström, B Preliminära resultat från en enkätundersökning av länsstyrelsens ordinarie styrelseledamöter, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Meddelande 1973:1 (stencil)

- Hammarqvist, S Staten och kommunerna i regional-politiken, Kommunalforskningsgruppen, avhandlingsserie nr 27, Umeå, 1971 (stencil)
- Heady, F Public Administration: A Comparative Perspective Foundations of Public Administration Series, Englewood Cliffs, N J, 1966.
- Heiskanen, I -
Martikainen, T "On Comparative Policy Analysis. Methodological Problems, Theoretical Considerations and Empirical Applications", Scandinavian Political Studies Volume 9/1974.
- Hilshorst, J G M "Spatial Structure and Decision Making" Development and Change, 1969-1970:1.
- Hofferbert, R J -
Cameron, D R "The Impact of Federalism on Education Finance: A Comparative Analysis." European Journal of Political Research 1974:2.
- Hofferbert, R I Social Change, Intergovernmental Relations and Education Finance in the Swiss and American Federations i Perspectives on Public Policy-Making Gwyn, W B - Edwards III G C, Tulane Studies in Political Science, Volume XV, New Orleans, 1975.
- Holmberg, S "Riksdagen representerar svenska folket", Lund, 1974.
- Hägerstrand, T Urbaniseringen, Lund, 1971.
- Häggroth, S Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering, Stockholm. Studies in in Politics 2, Stockholm 1972.
- Johansson, L Landstingskommunerna, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Meddelande 1976:2 (stencil)
- Johansson, L -
Jerneck, M -
Lundell, B Sammanställning av artiklar inom public-policy området under perioden 1960-1974 i The American Political Science Review, The American (Midwest) Journal of Political Science och Journal of Politics Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, 1976 (stencil)
- Jönsson, C The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiating Behavior, Lund, 1975.

- Jönsson, R Samarbetsnämnderna och kommun-
blocksreformen, Kommunalforsknings-
gruppen, avhandlingsserie nr 23,
Lund, 1971(stencil)
- Kaufman, H Administrative decentralization and
political power i Public Administration
Review 1969:1.
- Kuroda, Y Levels of government in comparative
perspective i Comparative political
studies 1975:4.
- Lafont, R La révolution régionaliste, Paris 1967,
- Lafont, R Dé coloniser en France, Paris 1971.
- La Palombara, J Parsimony and Empiricism in Comparative
Politics i The Methodology of Comparative
Research, Holt R T, and Turner, J E (eds)
London 1970.
- Leemans, A F The spatial hierarchy of decision making
i Development and Change, 1969-1970:3.
- Lijphart, A Comparative Politics and the Comparative
Method i American Political Science
Review, 1971:3.
- Lorsch, J W -
Allen III S A Managing Diversity and Interdependence
Boston, 1973.
- Lundquist, L Förvaltningen i det politiska systemet
Lund, 1971.
- Lundquist, L Means and Goals of Political Decentra-
lization Lund, 1972.
- Lundquist, L Decentraliseringsgrad och påverkansför-
måga - (en politologisk aspekt på studiet
av lokalsamhället) i Lokalsamfund udvik-
ling eller afvikling, Bjerring, B -
Haslebo, G - Villadsen, S (eds)
Esbjerg 1974 (cit 1974 a)
- Lundquist, L Problems of comprehensive planning
E C P R Political theory workshop,
Strasbourg, 1974 (stencil) (cit 1974 b)
- Lundquist, L Några synpunkter på begreppet politisk
planering i Statsvetenskaplig Tidskrift
1976:2.
- Lundqvist, L J Samhällsorganisation och val av politiska
handlingslinjer, Statsvetenskapliga insti-
tutionen, Uppsala universitet, 1976
(stencil).

- Magnusson, H Kommunala förtroendemän och regional planering, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Meddelande 1976:4 (stencil)
- McKay, D H Political Science and Urbanism in Europe: Some Lessons from the American Experience i European Journal of Political Research, 1975:3.
- McLoughlin, J B Urban and Regional Planning, London 1969.
- Molin, B -
Månsson, L -
Strömberg, L Förvaltningsförfarandet i statliga myndigheter. Förvaltningsundersökningen, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 1970.
- Moseley, M J Growth Centres in Spatial Planning Urban and Regional Planning Series Volume 9, Exeter, 1974.
- Munns, J M The Environment, Politics and Policy Literature. A critique and reformulation i Western Political Quarterly 1975:4.
- Myhlback, L Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna, Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 12, Uppsala, 1969 (stencil).
- Nord-REFO 1976:2 Information om regionalpolitik och regionalpolitisk forskning i Norden, 1976:2.
- Normann, R -
Rhenman, E Om målformulering och effektivitetsmätning i statsförvaltning, SIAR-S-55, Stockholm, 1974.
- Nystuen, J D Indification of Some Fundamental Spatial Concepts i Spatial Analysis, Berry, B J L - Marble, D F (eds), Englewood Cliffs, N J 1968.
- Näslund, M -
Persson, S Regionalpolitik Igår Idag Imorgon, Stockholm 1972.
- Offe, C Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates, Frankfurt am Main, 1973.
- Persson, C Beslutsprocesser och omgivningsbilder, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet, 1975 (stencil).
- Pettersson, H Landstingens centrala förvaltningsorganisation, Kommunalforskningsgruppen, avhandlingsserie nr 25, Lund, 1971 (stencil).

- Porter, D O -
Olsen, E A Some Critical Issues in Government
Centralization and Decentralization
i Public Administration Review, 1976:1.
- Przeworski, A -
Teune, H The Logic of Comparative Social
Inquiry, London, 1970.
- The Regional Factor in Economic
Development, Paris, 1970.
- Rokkan, S Opposisjonsinnlegg 22 maj 1976
Dr avh, Bergen 1976 Geographic Policies;
Strand, T, Bergen, 1976 (stencil)
- Rudebeck, L Utveckling och politik, Lund 1970.
- Sant, M Regional Policy and Planning for
Europe, Westmead, Farnborough, Hamp-
shire, 1974.
- Samhällsplanering i Sverige,
Stockholm, 1974.
- Salisbury, R -
Heinz, J A theory of policy analysis and some
preliminary applications i Policy Ana-
lysis in Political Science,
Sharkansky, I (ed), Chicago, 1970.
- Sharkansky, I (ed) Policy Analysis in Political Science,
Chicago, 1970.
- Sharkansky, I Economic development in the policy-
making process: Why we should view
the United States as a developing
country i Perspectives on Public
Policy-Making Gwyn, W B - Edwards III,
G C (eds) Tulane studies in political
science, volume XV, New Orleans 1975.
- Smith, T A The Comparative Policy Press.
Santa Barbara, Cal., 1975.
- Statsförvaltningen planerar
Statskontoret, Stockholm, 1974.
- Statskontoret Rapport 1976:7,
Kontaktmönster inom den statliga orga-
nisationen för byggnadsväsen, fysisk
planering och bostadspolitik, Stockholm
1976 (stencil)
- Stenelo, L-G Prediction and planning in foreign
policy-making, Forskningsrapport 1975:1
Statsvetenskapliga institutionen, Lunds
universitet, 1975 (stencil).
- Stevrin, P Samhällsstyrning, Stockholm, 1974.
- Strand, T Modellar av sentrum/periferi og
studiet av regionale ulike for-
delingar, Sosiologisk institutt,
Bergen 1973 (stencil).

- Strand, T Geographic Policies: A Comparative Study of Norway and Sweden, Institute of Sociology, University of Bergen, 1976 (stencil)
- Strömberg, L Väljare och valda, Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 32, 1974 (stencil).
- Ståhlberg, K Teori och praxis i kommunal planering Meddelande från stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut nr 4, Åbo 1975 (cit 1975 a)
- Ståhlberg, K Synpunkter på decentraliseringsbegreppet Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Serie A:97, 1975 (cit 1975 b)
- Stöhr, W Regional Development, Experiences and Prospects in Latin America, Haag, 1975.
- Svensson, G -
Thufvesson, B Hur planeras Sverige? Stockholm, 1971.
- Svensson, G -
Thufvesson, B Hur planeras Sverige? Stockholm (2:a uppl) 1973.
- Särlvik, B Skiljelinjer i valmanskåren, Statsvetenskaplig tidskrift 1965:2-3.
- Söderbaum, P Opposition på P Stervins avhandling: Samhällsstyrning, Uppsala, 1974 (stencil).
- Tarschys, D -
Eduards, M Petita. Hur myndigheter argumenterar för högre anslag, Stockholm, 1975.
- Thorngren, B KOMM-71, Kommunikationsundersökning vid statliga myndigheter, Ekonomiska forskningsinstitutet vid handelshögskolan i Stockholm, 1971 (stencil).
- Törnqvist, G Personkontakter och lokalisering i SOU 1970:14, Urbaniseringen i Sverige, Stockholm, 1970.
- Törnqvist, G Lokalisering i det efterindustriella samhället, Särtryck ur Svensk geografisk årsbok 50, Lund 1974.
- Uddman, P Partistrategier centerpartiet mellan valen 1966 och 1968, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, 1973, (stencil).
- Vance, R B Region i International Encyclopedia for the Social Sciences Sills D E (ed) New York, 1968.

- Weiss, C H Evaluation research, Englewood Cliffs,
H J, 1972.
- Westerståhl J Den kommunala självstyrelsen,
Stockholm 1970.
- Wieslander, H I nedrustningens tecken, Intressen och
aktiviteter kring försvarsfrågan 1918-
1925, Lund 1966.
- Wildavsky, A If Planning is Everything, Maybe it's
Nothing i Policy Science 1973:4.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1951:6	Näringslivets lokalisering
SOU 1961:9	Principer för en ny kommunindelning
SOU 1963:58	Aktiv lokaliseringspolitik
SOU 1967:20	Den statliga länsförvaltningen
SOU 1967:21	Den statliga länsförvaltningen Bilagor
SOU 1967:23	Ny länsindelning
SOU 1968:47	Förvaltning och Folkstyre
SOU 1969:27	Länsplanering 67
SOU 1969:49	Lokaliserings- och regionalpolitik
SOU 1970:3	Balanserad regional utveckling
SOU 1970:14	Urbanisering i Sverige - en geografisk samhällsanalys
SOU 1970:15	Regionalekonomisk utveckling
SOU 1970:29	Decentralisering av statlig verksamhet - ett led i regionalpolitiken Del 1
SOU 1971:16	Regional utveckling och planering
SOU 1972:55	Decentralisering av statlig verksamhet - ett led i regionalpolitiken Del 2
SOU 1974:1	Orter i regional samverkan
SOU 1974:84	Stat och kommun i samverkan
SOU 1975:41	Kommunal demokrati
SOU 1975:91	Politik för regional balans. Utvärdering av länsplanering 1974

PROPOSITIONER

prop 1952:127	Anslag till arbetsmarknadsstyrelsen och den offentliga arbetsförmedlingen m m
prop 1964:185	Riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik
prop 1965:43	Kommunal skatteutjäming
prop 1969:1	Statsverkspropositionen Inrikesdepartementet
prop 1969:103	Särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen
prop 1970:75	Fortsatt regionalpolitisk stödverksamhet
prop 1970:84	Transprotstöd som regionalpolitiskt medel
prop 1970:103	Partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen
prop 1970:154	Lag om lokaliseringssamråd
prop 1971:1	Statsverkspropositionen Civildepartementet
prop 1971:29	Omlokalisering av viss statlig verksamhet
prop 1971:62	Inrättande av statens livsmedelsverk m m
prop 1972:111	Regionalpolitiskt handlingsprogram
prop 1973:44	Ändring i skatteutjämningsystemet för kommunerna
prop 1973:50	Utvidgning av sysselsättningstöd
prop 1973:55	Omlokalisering av viss statlig verksamhet
prop 1973:95	Utvidgning av transportstöd
prop 1975:9	Reformering av högskoleutbildningen
prop 1975/76:1	Redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen
prop 1975/76:16	Tillfällig nedsättning av den allmänna arbetsgivaravgiften
prop 1975/76:168	Vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation
prop 1975/76:211	Samordnad sysselsättnings och regional politik
prop 1976/77:19	Om förtroendemannastyrelsen i länsstyrelsen

SFS

1958:333	Länsstyrelseinstruktion
1965:10	Planeringsråd i länen
1969:438	Beaktande av den regionalpolitiska utvecklingsplaneringen vid beslut om lokalisering
1971:460	Länsstyrelseinstruktion
1973:24	Iakttagande av beslut om den regionala utvecklingen
1973:871	

ÖVRIGA KÄLLOR

Anvisningar Lp 70

Uppdrag till länsstyrelserna
att utarbeta regionalpolitiska
handlingsprogram
Inrikesdepartementet 1969-03-28.

Anvisningar Lp 70/
tilläggsanvisningar

Tillägg till anvisningarna för
länsprogram 70
1970-03-16, 1970-07-09, 1970-11-10.

Anvisningar Lp 74

Ds In 1973:9

Inrikesdepartementet
stencil 1971:7

Ortsklassificering i ett regional-
politiskt handlingsprogram. Skiss
till klassificeringssystem

Kommunförbundet PM
1976-05-14

Samspel mellan statlig och kom-
munal planering

Länsprogrammen i 23 regioner

Protokoll från planeringsrådets sammanträden under
åren 1969 - 1971.

Protokoll från sammanträden med länsstyrelsens lekmannastyrelse
under åren 1971 - 1972.

Statistisk Årsbok 1968, 1975

Årsbok för Sveriges kommuner 1965, 1970, 1976.

MEDDELANDE FRÅN STATSIVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN, LUND

- 1973:1 Hagström, Bo Preliminära resultat från en enkätundersökning av länsstyrelsens ordinarie styrelseledamöter, utförd i mars 1973.
- 1973:2 Beckman, Björn De ordinarie ledamöterna i länsstyrelsernas planeringsråd. Preliminära resultat från en enkätundersökning, utförd i mars 1973.
- 1973:3 Magnusson, Håkan Sydvästra Skånes kommunalförbund. En undersökning av verksamheten 1965-1972.
- 1974:1 Daun, Holger Change, Conflict Potential and Politics. Two Gambian Case-studies. (Akad avhandl.)
- 1974:2 Hagström, Bo Den omorganiserade länsstyrelsen. Resultat från en enkätundersökning med länsförvaltningens tjänstemän, utförd i mars 1973.
- 1974:3 Beckman, Björn Tjänstemän och länsplanering. En redovisning av vissa resultat från en enkätundersökning med länsförvaltningens tjänstemän, utförd i mars 1973.
- 1975:1 Lagerroth, Fredrik Vår nya författning och frihetstidens.
- 1976:1 Bjurulf, Bo
Glans, Ingemar Från tvåblocksystem till fraktionalisering. Partigrupper och ledamöters röstmönster i norska stortinget 1969-1974.
- 1976:2 Johansson, Leif Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess och serviceutbud. (Akad avhandl.)
- 1976:3 Norrving, Bengt Förtroendemännen i länsbostadsnämnderna. Resultat från en enkätundersökning, utförd under våren 1975.
- 1976:4 Magnusson, Håkan Kommunala förtroendemän och regional planering. Vissa resultat från en enkätundersökning, utförd under våren 1975.
- 1977:1 Beckman, Björn Regional Förvaltning och Regional Planering. En undersökning av planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter i länsprogram 70. (Akad avhandl.)

